

UNIVERSIDADE DE LISBOA  
FACULDADE DE DIREITO



FACULDADE DE DIREITO  
Universidade de Lisboa

**A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**  
**COMO MECANISMO DE EFICIÊNCIA NA PROTEÇÃO DO AMBIENTE**

**Daniela Ferreira Queiroz**

MESTRADO EM DIREITO  
ESPECIALIZAÇÃO: CIÊNCIAS JURÍDICO-AMBIENTAIS

**LISBOA**  
**2014 / 2015**

**UNIVERSIDADE DE LISBOA**  
**FACULDADE DE DIREITO**



**A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**  
**COMO MECANISMO DE EFICIÊNCIA NA PROTEÇÃO DO AMBIENTE**

Dissertação apresentada em sede do Mestrado Científico da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito na área de Ciências Jurídico-Ambientais.

Orientadora: Professora Doutora Carla Amado Gomes

**LISBOA**  
**2014 / 2015**

## Agradecimentos

Antes e sempre, a Deus.

Em especial à família,  
apoio pleno e incentivo incondicional.

À professora doutora Carla Amado Gomes,  
inspiração acadêmica e dedicação singular  
na orientação do trabalho.

À Universidade de Lisboa,  
pelo esplendor dos debates e o abrir de horizontes.

Às arrebatadoras obras  
que me proporcionaram meses  
de fascinantes diálogos solitários.

## RESUMO

O objeto da pesquisa consiste em demonstrar a possibilidade de o Município atuar de forma mais clara e protetiva no resguardo do ambiente, frente aos demais entes federativos instituídos no Brasil. Ademais, aventa a expectativa de que a cooperação entre as esferas de governo, os órgãos públicos e a sociedade agregue melhor demarcação de tarefas e imprima mais êxito aos resultados colhidos. Assim, discorre acerca das competências ambientais constitucionalmente incumbidas aos entes federativos brasileiros, com vistas a delinear seus contornos, precisar seu alcance de êxito e oferecer maiores possibilidades na consecução da salvaguarda ambiental. Para tanto, aprecia características e evolução do modelo federativo de Estado e aponta assimetrias havidas, abordando a sua inserção na Constituição Federal de 1988. Elucida, na sequência, os desígnios da descentralização da atividade estatal e potenciais virtudes da cooperação entre as esferas de poder. A partir disso, visita o sistema constitucional de repartição de competências em matéria de ambiente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e analisa o intrincado emaranhado normativo que representa. Feita tal constatação, apresenta os argumentos, com base na averiguação fática e doutrinária, que corroboram a necessidade premente de descentralização administrativa das atividades relacionadas ao trato do ambiente. Para tanto, examina cenários problemáticos encontrados no Brasil e pondera as benesses que representariam a cooperação entre os entes federativos e a ampliação de poder ao Município, para expansão na eficácia das políticas de conservação de recursos naturais e promoção dos valores ambientais.

Palavras-chave: Federalismo, Descentralização, Competências Ambientais, Municípios, Cooperação, Proteção ao Ambiente.

## ABSTRACT

The purpose of the research is to demonstrate the possibility of the Municipality acting more clearly and protectively in the environment guardianship, in front of the other federative entities established in Brazil. In addition, it hopes that cooperation between government spheres, public agencies and society will improve the demarcation of tasks and give more success to the results obtained. Thus, it discusses the environmental constitutional competencies entrusted to the Brazilian federal entities, for delineating their contours, specifying their scope of success and offering greater possibilities in the achievement of the environmental safeguard. In order to do this, it analyzes the characteristics and evolution of the federative model of State and points out the asymmetries that have occurred, approaching its insertion in the Federal Constitution of 1988. Next, the objectives of decentralization of state activity and potential virtues of cooperation between spheres of power are elucidated. From there, it visits the constitutional system of sharing of environmental competences among the Union, States, Federal District and Municipalities and analyzes the intricate normative entanglement that it represents. Having made this observation, it presents the arguments, based on the factual and doctrinal investigation, which corroborate the urgent need for administrative decentralization of activities related to the treatment of the environment. To do this, it examines problematic scenarios in Brazil and weighs the benefits that would bring the cooperation between federative entities and the expansion of power to the Municipality, for expansion in the effectiveness of the policies of conservation of natural resources and environmental values promotion.

Key-words: Federalism, Decentralization, Environmental Competences, Municipality, Cooperation, Environmental Protection

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I:	
VANTAGENS E DESVANTAGENS DO MODELO FEDERALISTA	17
1.1. BREVES CONTORNOS DO FEDERALISMO	17
1.2. DEMAIS FORMAS DE ESTADO CONSIDERADAS	21
1.2.1. ESTADO SIMPLES	22
1.2.1.1. ESTADO UNITÁRIO CENTRALIZADO	22
1.2.1.2. ESTADO UNITÁRIO DESCENTRALIZADO	24
1.2.2. ESTADOS COMPOSTOS	26
1.2.2.1. CONFEDERAÇÃO	26
1.2.2.2. FEDERAÇÃO	28
1.2.2.2.1. FEDERALISMO DUAL E COOPERATIVO	29
1.2.2.2.2. FEDERALISMO CENTRÍFUGO E CENTRÍPETO	30
1.2.2.2.3. FEDERALISMO SIMÉTRICO E ASSIMÉTRICO	31
1.3. DIFERENTES ABORDAGENS PARA DIFERENTES PROPÓSITOS	34
1.3.1. FEDERALISMO COMO EVENTO POLÍTICO-SOCIAL	34
1.3.2. ESTADO SOCIAL E FEDERALISMO	35

1.3.3. FEDERALISMO E DEMOCRACIA	39
1.4. FEDERAÇÕES MADURAS	40
1.4.1. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	41
1.4.2. CANADÁ	43
1.4.3. BÉLGICA	46
1.4.4. ARGENTINA	47
1.4.5. MÉXICO	50
1.4.6. VENEZUELA	50
1.5. FEDERALISMO COMO DESCONCENTRAÇÃO DE PODER E EFICIÊNCIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA	51
CAPÍTULO II:	
DESCENTRALIZAÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA	53
2.1. ESSÊNCIA E ENQUADRAMENTO	55
2.2. COOPERAÇÃO, COLABORAÇÃO E COORDENAÇÃO	61
2.3. A EXPERIÊNCIA ESTRANGEIRA	63
2.3.1. A REPÚBLICA PORTUGUESA	64
2.3.2. O ESTADO REGIONAL DA ESPANHA	65
2.3.3. O ESTADO FEDERAL ALEMÃO	68
2.3.4. A REPÚBLICA ITALIANA	70

### CAPÍTULO III:

COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AMBIENTAIS NO BRASIL	73
3.1. ASPECTOS DA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO AMBIENTE	73
3.2. CONSEQUÊNCIAS DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO	76
3.3. CLASSIFICAÇÃO DAS COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	78
3.3.1. QUANTO À NATUREZA: EXECUTIVAS, ADMINISTRATIVAS E LEGISLATIVAS	79
3.3.2. QUANTO À EXTENSÃO: EXCLUSIVAS, PRIVATIVAS, COMUNS, CONCORRENTES E SUPLEMENTARES	79
3.4. REPARTIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS	81
3.4.1. UNIÃO	81
3.4.2. ESTADOS	83
3.4.3. MUNICÍPIOS	85
3.4.4. UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	89
3.4.5. UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	91

### CAPÍTULO IV:

JUSTIFICATIVA E VANTAGEM DO MODELO PROPOSTO	94
---	----



4.1. A REALIDADE AMBIENTAL NO BRASIL E A NECESSIDADE URGENTE DE SALVAGUARDA DO AMBIENTE	95
4.1.1. ALGUMAS FALHAS ADMINISTRATIVAS ENCONTRADAS	100
4.2. ALTERNATIVAS POSSÍVEIS DIVISADAS	103
4.2.1. MELHOR DEFINIÇÃO E MAIOR ATRIBUIÇÃO DE PODERES AOS MUNICÍPIOS	106
4.2.2. COOPERAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS	109
4.3. POTENCIAIS BENEFÍCIOS	110
CONCLUSÃO	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	118

O mistério das cousas, onde está ele?  
Onde está ele que não aparece  
Pelo menos a mostrar-nos que é mistério?  
Que sabe o rio disso e que sabe a árvore?  
E eu, que não sou mais do que eles, que sei disso?  
Sempre que olho para as cousas e penso no que os  
homens pensam delas,  
Rio como um regato que soa fresco numa pedra.  
Porque o único sentido oculto das cousas  
É elas não terem sentido nenhum.  
É mais estranho do que todas as estranhezas  
E do que os sonhos de todos os poetas  
E os pensamentos de todos os filósofos,  
Que as cousas sejam realmente o que parecem ser  
E não haja nada que compreender.  
Sim, eis o que os meus sentidos apreenderam  
sozinhos:  
As cousas não têm significação: têm existência.  
As cousas são o único sentido oculto das cousas.

Alberto Caeiro, in *O Guardador de Rebanhos*

Poema XXXIX

## INTRODUÇÃO

A proteção do ambiente inegavelmente tem figurado na cimeira dos pleitos mundiais, pelo que sua salvaguarda roga por cristalina normatização e improtelável exequibilidade. Da mesma maneira, a organização territorial da Administração Pública, nos últimos tempos, ganhou realce nos debates, com a eclosão de movimentos descentralizadores, suscitados em muito graças à premência de reforma e redução de despesas, também observada no Estado brasileiro, alvo imperativo deste trabalho.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispensou em seu compêndio atenção especial aos recursos naturais, cenário em muito decorrente da Lei nº. 6.938, de 1.981, que inaugurou a Política Nacional do Meio Ambiente<sup>1</sup>. Esta norma, além de elucidar a definição do que propriamente constitui o ambiente<sup>2</sup>, norteou toda a composição do Sistema Nacional do Meio Ambiente, além de infundir no empreendedorismo brasileiro um olhar ecossistêmico amplamente conectado à concepção de desenvolvimento sustentável<sup>3</sup>.

Resta incontestado que a Carta Magna de 1988, quando cotejada às Constituições brasileiras anteriores, se traduziu na primeira a deliberadamente versar sobre a temática ambiental, devotando-lhe, inclusive, capítulo específico<sup>4</sup>. Outrossim, aprimorou a concepção jurídico-conceitual de meio ambiente, lançando mão do artigo 225<sup>5</sup> para alçar o ambiente à categoria de direito de todos e bem de uso comum do povo<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. *Proteção do Meio Ambiente na Constituição da República*. In: XLVII Semana Jurídica da Universidade Estadual de Londrina. Maio de 2009, Londrina.

<sup>2</sup> Lei 6938/81. Art. 3º, I: “meio ambiente, conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

<sup>3</sup> A esse respeito, vide FIORI, Ana Maria; LARA, Graça e SILVA JARDIM, Simone. *25 anos – A lei que implantou nossa Política Ambiental atinge a maturidade*. In Revista Ambiente Legal. Cidadania, Sustentabilidade e Responsabilidade Social. Edição nº. 02. Jan/Mar 2006.

<sup>4</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Direito Ambiental Constitucional*. 5ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. P. 46.

<sup>5</sup> Brasil. Constituição da República. Art. 225, *caput*. “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

<sup>6</sup> BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental*. 8ª Edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. P. 56.

Outrossim, instituiu o modelo federativo, cujo equilíbrio é perseguido, conforme o trabalho demonstrará, por intermédio de um sistema de repartição de poderes<sup>7</sup>, com destinação de prerrogativas comuns e concorrentes aos entes federados. Tal incorporação de competências comuns pela Carta Magna representa uma das substanciais consequências do movimento descentralizador da Administração, que buscou romper com o arquétipo de gestão centralizada vigente durante o regime militar e descerrou caminho para a implantação do instrumento de cooperação administrativa entre os entes da Federação.

Assim, a superposição de funções, característica da competência administrativa comum, foi planeada com o mister de que a execução de tais serviços públicos pudesse ser desempenhada por qualquer dos entes federativos, individual ou cumulativamente, semeando ganhos para a descentralização e a eficácia da gestão pública<sup>8</sup>.

É incontestável, todavia, entre a doutrina e estudiosos do domínio ambiental, que na prática a repartição de competências constitucionais ambientais é ponto intrincado e controverso, não apresentando clareza e exequibilidade o trato das incumbências a cada um deles destinadas. Trata-se de uma sistemática sobremaneira complexa e entrelaçada, em virtude mesmo das delegações de natureza múltipla feitas às distintas esferas de poder que compreendem o Estado Federal<sup>9</sup>.

A fim de simplificar a compreensão da matéria, genericamente as competências fixadas pelo texto constitucional estão compartilhadas em administrativas e legislativas<sup>10</sup>. Esta classificação diz respeito à capacidade conferida pela Carta Magna para legislar sobre conteúdo alusivo à tutela dos recursos naturais, ao passo que aquela circunda a implementação, fiscalização, expedição de atos administrativos e exercício do poder de polícia pelos organismos federativos, para a salvaguarda do ambiente. Este sistema de

---

<sup>7</sup> FERREIRA, Helene Sivini. *Competências Ambientais*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 3ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 227.

<sup>8</sup> J. KRELL, Andreas. *Leis de Normas Gerais, Regulamentação do Poder Executivo e Cooperação Intergovernamental em Tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Pp. 52/3.

<sup>9</sup> Ibid. p. 228.

<sup>10</sup> Sivini Ferreira acrescenta, ainda, a divisão em competência executiva, que consistiria em reservar a determinada esfera do poder o direito de estabelecer e executar diretrizes, estratégias e políticas voltadas ao ambiente. SIVINI FERREIRA, Helene. Op. Cit. P. 228.

fragmentação de competências constitucionais em matéria de ambiente e todas as implicações em torno dele gravitadas serão cuidadosamente esmiuçados no Capítulo III.

Com efeito, a superposição de tarefas administrativas ambientais consignada no artigo 23 da Constituição Federal logrou mesmo conduzir o arcabouço normativo à ansiada descentralização administrativa, com destaque também para as políticas sociais<sup>11</sup>. Contudo, dá-se que a descentralização avigorada na federação brasileira se fez de modo desarticulado, precisamente por efeito da carência dos meios de coordenação desse processo, vindo os Estados e Municípios a, “de modo lento, inconstante e descoordenado<sup>12</sup>”, substituir a União em copiosas áreas de atuação, ao mesmo tempo em que outras instâncias jazem desprovidas de qualquer atuação governamental, por obra do desamparo e desleixo do Governo Federal. Buscar-se-á demonstrar que as políticas sociais não alcançaram mudanças qualitativas e se estagnaram não apenas “pela sua concentração na esfera federal, mas pela total falta de planejamento, coordenação e cooperação no processo de descentralização”<sup>13</sup>.

O estudo avança, então, para investigar se a execução descoordenada e não cooperativa das competências administrativas ambientais brasileiras por certo pode traduzir-se na crucial deficiência do sistema de gestão do ambiente vigente no país, porquanto acarretaria a multiplicação de esforços e custos relacionados à execução de tais encargos públicos e a letargia governamental oriunda da confusão de obrigações políticas de preservação, gerência e fiscalização<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup>Em consonância com magistério de Marta Arretche, “já nos anos de 90 e já completada a institucionalização do Estado federativo, implementou-se um extensivo programa de descentralização na área das políticas sociais”. (ARRETCHÉ, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. São Paulo: FAPESP, 2000. P. 27).

<sup>12</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. P.180.

<sup>13</sup> Idem. Ibidem.

<sup>14</sup> Nesta esteira, pontua Nery Ferrari que: “O art.23 da Constituição Federal trata do que denomina competência comum (...). São na verdade normas programáticas, de conteúdo administrativo, que dependerão de lei complementar nacional para fixar as condições de cooperação entre os entes federativos, visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. É aqui que se localiza o grande problema, vale dizer: se todos os entes federativos possuem, em comum, competência administrativa para atuar, a quem cabe, por primeiro tal tarefa?” (NERY FERRARI, Regina Maria M. *Divisão de Competências Administrativas na Federação Brasileira e o Papel dos Municípios*. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Coord.). *Direito Administrativo e Integração Regional: Anais do V Congresso da Associação de Direito Público do Mercosul e do X Congresso Paranaense de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. P. 75).

Sabendo ser a Constituição brasileira de 1988 analítica e empenhada em delimitar mais precisa e rigorosamente as competências ambientais de cada ente federativo, o artigo 23 introduziu ao menos trinta atribuições concorrentes entre as diversas esferas. Não obstante, deixou de precisar qualquer hierarquia cooperativa dentro da Federação.

Justamente essa omissão, que indefine as fronteiras das atribuições comuns, perdura dificultando a responsabilização e o engajamento das instâncias subnacionais nas políticas públicas, gerando repetição de esforços e oneração no custo dos serviços públicos, sem que necessariamente haja incremento de eficiência<sup>15</sup>.

Além disso, o dispositivo em comento previu o estabelecimento de normas para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios na execução desses misteres, no enalço do equilíbrio do desenvolvimento e da satisfação no domínio nacional, por meio de leis complementares, como será abordado no Capítulo IV<sup>16</sup>.

Dentre essas, merece destaque a intitulada Lei do Licenciamento e Fiscalização Ambiental, precursora na fixação de normas para a cooperação entre os diferentes níveis de organização federativa, no plano da proteção às paisagens naturais notáveis e ao meio ambiente, no combate à poluição e preservação das florestas, da fauna e da flora<sup>17</sup>.

Assim sendo, parece possível afirmar ter o sistema federativo de 1988 apostado na descentralização administrativa sem, contudo, haver despendido energia normativa suficiente a assegurar a eficiência dessa provisão descentralizada dos serviços públicos, corporificada em instrumentos de coordenação e cooperação efetivos.

Vem acentuar tal quadro a notória heterogeneidade havida entre as regiões, Estados e Municípios brasileiros, estes preponderantemente caracterizados pela baixa capacidade administrativa e parca disponibilidade de recursos financeiros para a gestão das políticas públicas, pelo que principiou a sobressair a ideia de que talvez fosse a

---

<sup>15</sup> J. KRELL, Andreas. Op. Cit. Pp. 51/2.

<sup>16</sup> A este respeito, vide MARRARA DE MATOS, Thiago. *Planungsrechtliche Konflikte in Bundesstaaten: Eine rechtsvergleichende Untersuchung am Beispiel der raumbezogenen Planung in Deutschland und Brasilien*. Hamburg: Verlag Dr. Kovac, 2009. P. 213.

<sup>17</sup> Lei Complementar n°. 140, de 08 de dezembro de 2011, que será pormenorizada em capítulos vindouros.

cooperação federativa imprescindível ao triunfo do processo de descentralização das atividades administrativas do Estado<sup>18</sup>.

Sob esse ângulo, leis sobrevieram alterando textos constitucionais, seja para instituir preceitos de gestão associada de serviços públicos ou para introduzir novos mecanismos lícitos de cooperação intergovernamental, tais quais os consórcios públicos e os convênios de cooperação ainda em fase preambular de desenvolvimento jurídico e aplicação concreta<sup>19</sup>.

Ocorre que ainda prevalece uma grossa carência de fóruns federativos e outras estações de comunicação, permuta de informações e colaboração mútua entre as esferas de governo, bem como permanecem à deriva financeira os organismos municipais encarregados do mister ambiental, o que afeta sobremaneira o trato do ambiente, detentor de atributos de urgência e irreversibilidade, significativamente mais delicados que outros setores políticos.

Apesar de constitucionalmente prevista e nitidamente cobiçada, a institucionalização de estruturas de cooperação federativa brasileira permanece defectiva se comparada a muitas federações estrangeiras, como será demonstrado em extensas linhas vindouras. Outrossim, o terreno subnacional amarga ausência de claras e definidas instâncias supranacionais de parceria e cooperação.

O protótipo de regiões metropolitanas não se apresentou como um modelo de sucesso para resguardar o ambiente, tampouco figuram no país estruturas definidas apropriadas à cooperação horizontal entre municípios limítrofes ou não. Ademais, as secretarias municipais, muitas vezes preocupantemente isoladas geograficamente e

---

<sup>18</sup> ABRUCIO, Fernando. *A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula*. In DINIZ DE SANTI, Eurico Marcos. *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2008. P. 209.

<sup>19</sup> Trata-se da Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho de 1998, que modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, alterando o artigo 241 da Constituição Federal, passando a vigorar da seguinte maneira: "Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos."

carentes de pessoal e recursos financeiros, restam impossibilitadas de desempenhar suas missões.

Sendo escopo desta pesquisa a análise da competência e atuação administrativa dos agentes ambientais brasileiros nas esferas da Administração, bem como a viabilidade da proposta de transferência de autonomia aos municípios, será pautado objetivamente o respaldo específico às figuras da descentralização e repartição de competências ambientais vigente no Brasil.

Assim, ante às idiossincrasias da federação brasileira e à premência da proteção dos recursos naturais, no derradeiro capítulo serão apontadas as justificativas de por que representaria a aproximação entre cidadãos e Administração Pública a melhor técnica para a proteção do ambiente.

Ademais, com o mister de explorar as possibilidades cooperativas e sugerir novas diretrizes de administração e gestão pública na matéria versada, sem óbices ao desenvolvimento mas com perspectivas tangíveis de preservação, serão colacionadas situações fáticas e desafios observados no trato da matéria em diferentes Estados da Federação brasileira.

O que se almeja é, assimiladas e adaptadas as iniciativas de sucesso estrangeiras, devidamente adequadas à órbita de nosso constitucionalismo e nos limites possíveis conformes ao modelo de federalismo adotado pelo Brasil, explicitar quais evoluções poderia o sistema constitucional brasileiro de repartição de competências ambientais atingir, acaso finalmente fossem consolidadas as expectativas de descentralização e aproximação do cidadão dos centros decisórios e fiscalizatórios ambientais, jamais olvidando que o maior valor dessa ciência reside na eficaz proteção do máximo bem brasileiro havido: o meio ambiente.



## Capítulo I

### VANTAGENS E DESVANTAGENS DO MODELO FEDERALISTA

“Se uma república é pequena, ela é destruída por uma força estrangeira; se é grande, destrói-se por um vício interno. (...) Assim, há grandes indícios de que os homens teriam sido obrigados a viver sempre sob o governo de um só, se não tivessem imaginado um tipo de constituição que possui todas as vantagens internas do governo republicano e a força externa da monarquia. Refiro-me à república federativa.”

Montesquieu, in *O Espírito das Leis*, Livro IX, Cap. I<sup>20</sup>.

O estudo do federalismo, com suas raízes e evolução, denota importância elementar no esclarecimento de muitas assertivas pouco embasadas. Dentre elas, merece destaque aquelas que aduzem ter este modelo sucesso apenas em sociedades homogêneas, onde ausentes evidentes disparidades, como sociais e econômicas. Longe disso, a análise histórica revela ser esta uma resposta eficaz justamente a tal conjuntura, havendo alguns países empregado o modelo como forma de Estado e outros, guardadas as proporções e necessidades vislumbradas, o adotado para acondicionar suas diversidades, sem que ascendessem ao Estado federal. Talvez seja mesmo a federação uma maneira de entrever a unidade na diversidade<sup>21</sup>.

#### 1.1. Breves Contornos do Federalismo

A etimologia nem sempre se presta a dilucidar de maneira fiel a origem e o desenvolvimento de um vernáculo, deixando por vezes de revelar sua essência ‘histórico-

---

<sup>20</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O Espírito das Leis*. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues, Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982.

<sup>21</sup> ATALIBA NOGUEIRA, José Carlos de. *Lições de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Fadusp, 1969. P. 173/180.

linguística’ e ‘histórico-semântica’, como expressaria Ferreira da Cunha<sup>22</sup>. Todavia, tal busca pela origem chega mesmo a expandir horizontes e possibilitar sejam encontrados novos e efetivos significados.

A palavra federalismo é originária do latim *foedus*, que se consubstanciava no pacto, de natureza política e militar, firmado entre o Império Romano e outros povos, com finalidades de cooperação mútua<sup>23</sup>. Locke já se valia do verbete no espírito de engendrar alianças com outros Estados, contendo “o poder da guerra e paz”<sup>24</sup>.

Quanto aos objetivos do *foedus*, se esteavam na parceria, no auxílio e no consentimento voluntário, deixando preservadas as identidades e direitos primigênicos de cada parte acordante. Era, basicamente, uma união de diferentes com desígnios comuns, podendo aferir-se que o alicerce de tal modelo de Estado estampava a noção de autonomia, eis que havia voluntária outorga de poderes a um ente constituído justamente para administrá-los<sup>25</sup>.

Hodiernamente, Abreu Dallari<sup>26</sup> alude que, em sentido técnico, o moderno federalismo remonta ao final do século XVIII, quando a Constituição dos Estados Unidos da América introduziu o modelo visando manter uma união permanente dos Estados, que seriam, então, subordinados a uma única Constituição e deveriam respeitar as regras provenientes de um governo nascido da vontade de todas as unidades e com poder inescusável sobre todas elas. A esta altura, Anhaia Mello<sup>27</sup> ressalta a imprecisão no uso

---

<sup>22</sup> FERREIRA DA CUNHA, Paulo. *Repensar a Política – Ciência e Ideologia*. 2ª Edição. Coimbra: Almedina, 2007. P. 231.

<sup>23</sup> BESSA ANTUNES, Paulo de. *Federalismo e Competências Ambientais no Brasil*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015. P. 04. Como exemplo na Europa, o autor assinala a Suíça, fundada pelo *foedus* oriundo da união entre os cantões Schwyz, Uri e Unterwald em 1º de agosto de 1291, almejando a defesa militar ante à Casa dos Habsburgos e a consequente preservação de suas liberdades originárias. Gradativamente, surgiram alianças de cantões propínquos, culminando, desta forma, na constituição da Confederação Helvética. Oportunamente, o professor alerta para o fato de ter este pacto culminado na criação de uma Confederação, em detrimento de uma Federação, modelo este já retratado no início do capítulo em curso.

<sup>24</sup> LOCKE, John. *Second Treatise of Government*. Cambridge-Indianapolis: Hackett Publishing Co. Inc., 1980, Cap. XII.

<sup>25</sup> KINCAID, John. *Comparative Observations*. In: KINCAID, John; TARR, G. Allen (Ed.). *A Global Dialogue on Federalism: Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries*. Montreal: McGill; Queen’s University Press, 2005. P. 408. O autor aponta, ainda, que a data de fundação de cada estado era facilmente apontada, eis que firmada em pacto registrado.

<sup>26</sup> ABREU DALLARI, Dalmo de. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986. P. 07.

<sup>27</sup> ANHAIA MELLO, José Luiz de. *O Estado Federal e suas Novas Perspectivas*. São Paulo: Max Limonad, 1960. P. 19.

do vocábulo para caracterizar alianças de Estado de natureza provisória, tais como aquelas contempladas na Antiguidade, Idade Média e até mesmo na Era Moderna.

Proclamar que a contemporânea acepção do federalismo teve seu embrião na Constituição Americana de 1787 não tem a pretensão de considerar federativos apenas Estados politicamente constituídos no modelo norte-americano. Ora, é a Carta Magna quem traçará os contornos a serem assumidos pelo regime de cada Estado, respeitadas as peculiaridades e, muitas vezes, suscitando alterações organizacionais que levam mesmo a questionamentos quanto à natureza federativa de alguns deles, conforme será demonstrado ao longo do trabalho.

Em elucidação à assertiva, traz-se à baila a conjuntura brasileira, que, através dos artigos 1º e 18 da Constituição Federal de 1988, inovou ao inserir no modelo clássico de Federação a figura do Município<sup>28</sup>, agraciando, assim, tal modelo federativo com feições próprias e convenientes à descentralização da atividade administrativa, defendida *a posteriori*.

Destarte, a independer da maneira como historicamente foi engendrado o modelo federal de cada país, se produto de um pluralismo como manifestação político-econômica ou mesmo alguma exteriorização social, o federalismo viabiliza que multímodas formas de organização evoluam dentro de uma sociedade civil<sup>29</sup>.

Para melhor colocação, deve o federalismo ser conceituado - tal como as assimetrias que o permeiam e que serão tratadas adiante - com vistas à compreensão de situações presentes e possíveis desdobramentos vindouros nos Estados menores<sup>30</sup>. Destarte, merece ser transcrita a definição de Montesquieu de que tal “forma de governo é uma convenção pela qual vários corpos políticos consentem em tornar-se cidadãos de

---

<sup>28</sup> Borges Netto aponta que o regime federativo no Brasil ostenta, “(...) ao invés da composição dúplice do federalismo clássico, de origem norte-americana, onde são unidades federadas apenas a União e os Estados-Membros, uma composição marcada pela presença de quatro unidades federadas, que são a União, como ordem jurídica central, e os Estados-Membros, os Municípios e o Distrito Federal como ordens jurídicas periféricas ou regionais”. BORGES NETTO, André Luiz. *Competências Legislativas dos Estados-Membros*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. P. 55.

<sup>29</sup> É esta a percepção de Elazar, que enaltece a relevância da base política nas sociedades pós-tradicionais. (JUDAH ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1987. Pp. 87 e ss).

<sup>30</sup> MACNALL BURNS, Eduard. *História da Civilização Ocidental*. Porto Alegre: Ed. Globo, 1979. P. 1052.

um Estado maior que querem formar. É uma sociedade de sociedades, que dela fazem uma nova, que pode ser aumentada pela união de novos associados<sup>31</sup>”.

Acerca da organização e autonomia próprias do Estado federal, Kelsen<sup>32</sup> proclama haver uma Constituição federal com regras centrais aplicáveis a todo o território e Constituições estaduais ostentando regras de validade restritas aos Estados-membros<sup>33</sup>.

Elazar<sup>34</sup> deslinda tal requisito do sistema federal, acrescentando que deve haver constituição escrita ou a adaptação moderna de uma tradicional antiga, como é aceite no Reino Unido; que sistematize o governo, declare e proteja direitos; que seja apresentada como código, como ocorre em Áustria, Alemanha e Brasil; que externe manifesto revolucionário ou carta social, realidade em países socialistas; que reflita ideal político, vivente em países emergentes; e que não preconize uma centralização, mas divida o poder territorial<sup>35</sup>.

É sabido haver outras características apontadas por diferentes autores, como Florentina Harbo, para quem o federalismo exprime ao menos seis princípios, quais sejam: autonomia, cooperação, participação, subsidiariedade, freios e contrapesos e a harmonia entre autogoverno e governo partilhado<sup>36</sup>. Todas as particularidades encontradas pelos estudiosos se prestam a corroborar a profundidade e vastidão do tema.

Frente à complexidade e divergência de ideias, resta a dificuldade de se modular um conceito preciso e surge, por conseguinte, inelutável a inferência de que a ideia de

---

<sup>31</sup> MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O Espírito das Leis*. Op. Cit, Livro Novo, Cap. I.

<sup>32</sup> KELSEN, Hans. *Teoria General del Derecho y del Estado*. Tradução de Eduardo Garcia Maynes. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1983. Pp. 376 e ss.

<sup>33</sup> Trazendo um contorno à asserção, Bernard Schwartz aponta que os Estados Unidos da América são vistos como uma associação de Estados que externam característica “o princípio sob o qual os governos geral e regionais são coordenados e independentes em suas respectivas esferas. A Constituição estabelece uma associação em que os poderes são divididos entre um governo que em certas matérias é independente dos governos dos Estados associados e, por outro lado, governos estaduais que em certas matérias são, por sua vez, independentes do governo geral”. SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1984. P 9.

<sup>34</sup> JUDAH ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Op. Cit. P. 154 e ss.

<sup>35</sup> Idem. P. 155.

<sup>36</sup> HARBO, Florentina. *Towards a European Federation? The EU in Light of Comparative Federalism*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005. Pp. 62 e ss.

federalismo parece envolta em atmosfera incerta, obscura, despertando nos teóricos do assunto pujantes debates em busca da definição do ‘princípio federativo’<sup>37</sup>.

Granjeada a consciência das variações no tema Federalismo, é espontânea, portanto, a conclusão de que não há uma realidade singular a guiá-lo, mas variados modelos de Estado, apresentando o federalismo definições substancialmente vagas e repletas de significados diversos. Diante da impossibilidade de se traçar um arquétipo exclusivo, deve-se buscar extrair a essência deste modelo de organização política, o que pode ser feito através da análise dos casos concretos.

## 1.2. Demais Formas de Estado Consideradas

De modo essencial, se faz basilar conceituar forma de Estado invocando os ensinamentos do professor Jorge Miranda<sup>38</sup>, que alerta para alguns quesitos a serem entrevistados, com o fito de evitar a confusão com os distintos conceitos de formas políticas existentes.

A iniciar, não há que se emaranhar a noção de forma de Estado à de tipo histórico de Estado, eis que o último conceito está enleado ao enredo de cada período histórico, influenciado pela perspectiva da sociedade política àquela altura, ao passo que a forma de Estado remete ao trato entre o poder e a comunidade política ou território, estando essa, portanto, contida naquele<sup>39</sup>.

De outra senda, cumpre memorar que sistema e forma de governo igualmente não equivalem à forma de Estado, porquanto esta é a maneira da qual se vale o Estado

---

<sup>37</sup> O estudioso conclui que não há definição pacífica do que é Estado federal, acrescentando que “(...) não se pode perder de vista que o federalismo é fenômeno político-social, vale dizer humano, não sujeito a certas matemáticas ou a delimitações puramente racionais e previsíveis. É absurdo, por ser contrário à natureza humana, pretender que a teoria condicione totalmente a prática”. Por fim, preceitua que “(...) apesar da variedade de concepções, a discussão teórica do tema é de grande utilidade, tanto para a compreensão dos fenômenos quanto para a identificação de pontos comuns e de relações entre certas práticas e determinadas consequências”. (ABREU DALLARI, Dalmo de. *O Estado Federal*. Op. Cit. P. 77).

<sup>38</sup> Requesta-se vênia para reproduzir em alguns parágrafos imprescindível trecho da obra *Curso de Direito Constitucional, Volume 2*, porquanto precisa, sinóptica e deveras oportuna ao momento enfrentado. (MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Constitucional*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2016, Volume 2 – Estrutura do Estado. Sistemas Políticos. Atividade Constitucional do Estado. Fiscalização de Constitucionalidade).

<sup>39</sup> Idem. P. 76.

para ostentar seu poder ante outros de natureza congênere, bem como frente ao povo e ao território, enquanto que a forma de governo se presta a organizar politicamente este poder, situando governantes e governados em suas respectivas posições. A seu turno, o sistema de governo vem coroar tal arrumação, dando enfoque às funções internas, concernentes aos poderes e regulamentos<sup>40</sup>.

E finalmente, o preceptor adverte que também não se equiparam às formas de Estado os regimes políticos, por consubstanciarem-se estes no conjunto de ideias refletoras de uma comunidade, trabalhadas para alcançar certos fins almejados e valendo-se dos meios escolhidos para tal, e que terminam por refletir e culminar na Constituição material de cada Estado<sup>41</sup>.

Para se atingir o propósito de classificação dos Estados, múltiplos são os parâmetros possíveis: forma de governo, grandeza, posicionamento geográfico, regime político, dentre outros. Todavia, adotar-se-á a divisão clássica, arrimada no modo pelo qual é racionado o poder dentro do Estado, qual seja, de maneira simples ou composta.

#### 1.2.1. Estados Simples

Neste tipo de distribuição do poder do Estado, costuma haver um organismo de governo uno, com poder político regularmente central exercido em nível nacional e direcionando todo o negócio público, com separação dos poderes igualmente estabelecida em âmbito nacional.

##### 1.2.1.1. Estado Unitário Centralizado

---

<sup>40</sup> Idem. P. 77.

<sup>41</sup> Aqui, a título de aprofundamento, cumpre trasladar o paralelo que o autor faz de que “(...) A forma de Estado é, simultaneamente, mais e menos que o regime político. É mais, porque envolve uma permanência que o regime não tem ou pode não ter: um Estado é unitário ou composto ao longo da sua história ou subsiste muito mais tempo sob certa forma do que sob certo regime ou sob certa Constituição. É menos, porque a forma de Estado não vai além dos aspetos políticos estruturais e no regime para lá da organização do poder, avultam as relações do Estado com a sociedade, o sistema de direitos fundamentais e o sistema económico”. Idem. Ibidem.

De modo habitual, o Estado Unitário retrata o modelo simples de Estado, centralizado. Aqui existe um único ponto central de decisão política, havendo, outrossim, apenas um Poder Executivo, um Judiciário e um Legislativo nacionais.

A idealização deste modelo concorreu para a geração dos Estados nacionais europeus, consoante investiga Jean Rivero<sup>42</sup> acerca da formação e disposição do Estado francês: “(...) A organização do território é uniforme e centralizada. Em cada um dos escalões da divisão territorial herdada da Constituinte – departamento, *arrondissement* (antigo distrito), comuna – encontramos os mesmos órgãos: um administrador, colocado sob a autoridade do poder central, um conselho essencialmente consultivo, prefeito e conselho geral do departamento, subprefeito e conselho de *arrondissement*, Maire e conselho municipal, todos são nomeados; deste conjunto destaca-se o prefeito, representante direto do poder central, dotado de amplos poderes, mas estreitamente controlado, que continua a tradição do intendente.”

O professor Jorge Miranda afiança que (...) “A maior parte dos Estados do mundo, ontem e hoje, constituem-se em Estados unitários e centralizados<sup>43</sup>”. Contudo, tamanho monismo de poder, com preceitos jurídicos em perfeita unidade e aplicação genérica em todo o território nacional, fatalmente torna-se pouco viável, em virtude da inflexibilidade que tolhe a liberdade das extremidades deste sistema e inviabiliza a administração.

Ante este cenário, irromperam técnicas para melhor aplicabilidade prática do sistema, que, longe de desfigurar o Estado Unitário deslocando o centro do poder genuíno, restringiram-se a criar novas instâncias de decisão delegadas. Essa delegação manteve o vínculo de subordinação, eis que realizada através da partilha de atribuições, facultando ao poder central suscitar a descentralização ou mesmo retomar o *status quo ante*, aliás extinguindo por completo a entidade subordinada criada<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1981. P. 28.

<sup>43</sup> MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Constitucional*. Op. Cit. P. 79.

<sup>44</sup> RAMOS TAVARES, André. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009. P. 1029.

São elas a desconcentração<sup>45</sup>, desenvolvida quando os poderes de decisão saem do controle exclusivo do superior máximo e são aquinhoados por diversos graus de uma hierarquia, e a descentralização administrativa, observada quando há pessoas jurídicas diversas do poder central e todas elas munidas de autonomia.

De maneira similar, há o aspecto político a ser, também, levado em consideração. Ora, decerto haver descentralização administrativa territorial ou institucional nos Estados seja mais usual, todavia primordial é constatar a comparência de descentralização política<sup>46</sup>.

#### 1.2.1.2. Estado Unitário Descentralizado

Esta modalidade de forma de Estado é um avanço do Estado Unitário, situando-se no caminho entre a profusa e absoluta centralização e a descentralização intrínseca à federação.

No Brasil esteve vigente à altura do Império, quando, adjacentes ao poder central, o Estado estampava as Províncias como sedes políticas locais que ostentavam alçadas específicas<sup>47</sup>, mas que conservavam dependência do poder medular.

De forma didática, no Estado Regional é concedido aos institutos locais um grau de autonomia decisória limitado, acerca de disciplinas que em princípio assentavam-se no rol de domínio da administração principal. Cumpre alhear que tal transferência de competências abarca também a esfera legislativa, possibilitando sobremaneira que as reivindicações dos rincões sejam eficazmente satisfeitas<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Os conceitos foram fornecidos por Caetano, in CAETANO, Marcello. *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1.977. P. 89.

<sup>46</sup> Jorge Miranda elucida a assertiva afirmando que “(...) não é a descentralização administrativa, mas sim a política que aqui importa. Esta descentralização política é sempre a nível territorial: são províncias ou regiões que se tornam politicamente autónomas por os seus órgãos desempenharem funções políticas, participarem ao lado dos órgãos estatais, no exercício de alguns poderes ou competências de carácter legislativo e governativo. Daí que se fale em Estado Regional.” (MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Constitucional*. Op. Cit. P. 79).

<sup>47</sup> FERREIRA, Pinto. *Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno*. 6ª Edição. Volume II. São Paulo: Saraiva, 1983. P. 917.

<sup>48</sup> Jorge Miranda distingue diversificadas categorias de Estados descentralizados. “(...) No Estado regional integral, todo o território se divide em regiões autónomas. No Estado regional parcial, encontram-se regiões politicamente autónomas e regiões ou circunscrições só com descentralização administrativa, verificando-se, pois, diversidade de condições jurídico-políticas de região para região. E esta é também



À vista disso, é verossímil aduzir que o Estado Regional despontou como preceito logrado pelos Estados Unitários para garantia de supervivência como entidades políticas. Podem ser inseridos nessa classe, dentre outros, França, Espanha, Itália, Portugal, Argentina, México, Venezuela<sup>49</sup>.

Elencadas as características retro, prontamente se colige não ser a distribuição espacial do poder o que decreta haver ou não uma Federação, posto que tal repartição similantemente se faz exposta nos Estados Unitários Regionais<sup>50</sup>.

Nesta trama, o que dá contornos à Federação é a presença de uma esfera específica de poderes cedidos pela Constituição aos Estados-membros, que jamais poderão ser modificados ou suprimidos por simples decisão das entidades centrais de poder, como é possível suceder no Estado Unitário Regional, mas unicamente através de reforma constitucional<sup>51</sup>.

Indo além, contribui na diferenciação entre o modelo ora em dissecção e o Estado Federal a comparência da autonomia concedida aos núcleos regionais de poder, eis que tal autonomia política só subsiste no Estado Federal, singularizando-o de maneira notável em relação às formas de organização restantes<sup>52</sup>.

---

uma diferença clara em relação ao *Estado federal*, sempre integral por natureza (sempre formado, inteiramente, por um maior ou menor número de Estados federados). No Estado regional *homogéneo*, seja integral ou parcial, a organização das regiões é, senão uniforme, idêntica (a mesma no essencial para todos). No Estado regional *heterogéneo*, ela pode ser diferenciada ou haver regiões de estatuto comum e regiões de estatuto especial. (MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Constitucional*. Op. Cit. Pp. 85/6).

<sup>49</sup> ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2005. P. 14.

<sup>50</sup> Ilustra a afirmação supra o exemplo de descentralização existente no Brasil, com a previsão de criação pela União dos Territórios. A Constituição Federal brasileira de 1.988 admite a criação mas com a ressalva expressa que tais territórios formados não fruirão de qualquer autonomia. Senão, vejamos:

“Art. 33. A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios.

§ 1º. Os Territórios poderão ser divididos em Municípios, aos quais se aplicará, no que couber, o disposto no Capítulo IV deste Título.

§ 2º. As contas do Governador do Território serão submetidas ao Congresso Nacional, com parecer prévio do Tribunal de Contas da União.”

<sup>51</sup> ANHAIA MELLO. *O Estado Federal e suas Novas Perspectivas*. Op. Cit. Pp. 46 e ss.

<sup>52</sup> Vale delinear autonomia, para melhor assimilação: “Autonomia provém, etimologicamente, de *nómos* e designa, tecnicamente, a edição de normas próprias, que vão organizar e constituir determinado ordenamento jurídico”. (MACHADO HORTA, Raul. *A Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro: Doutrina, Jurisprudência, Evolução*. Belo Horizonte: UFMG, Tese, 1964. P. 16).

Isto porque discorrer sobre autonomia dos Estados-membros invariavelmente consiste em proclamar possuírem estes funcionamento normativo específico, em contraste com o que se verifica na descentralização territorial trivial, onde presentes unidades com simples encargos administrativos<sup>53</sup>.

Arrematando a matéria mediante exemplos, traz-se à baila apertado acervo de Estados Unitários descentralizados que externam traços federais. São eles: República dos Camarões, União da Birmânia, Antígua e Barbuda, República Popular da China, Ucrânia, Reino Unido, Japão e outros tantos<sup>54</sup>.

### 1.2.2. Estados Compostos

Jorge Miranda elenca os critérios de distinção entre Estados simples ou unitários e compostos ou complexos, a saber: “ (...) unidade ou pluralidade de poderes políticos (ou de poderes soberanos na ordem interna); unidade ou pluralidade de ordenamentos jurídicos originários ou de Constituições; unidade ou pluralidade dos sistemas de funções e órgãos do Estado; unidade ou pluralidade de centros de decisão política (...)”<sup>55</sup>. O primeiro Estado Composto a ser tratado será a Confederação.

#### 1.2.2.1. Confederação

Na Grécia antiga, o termo confederação aludia às instituições políticas perenes, cujo pacto federal instituía órgãos comuns e entidades essenciais, o que cotejava ligeiramente a concepção jurídica de confederação. Variados eram os tipos existentes, tais como as Confederações nascidas de tratativas civis e políticas, com escopo de proteção ou investidas, de duração vitalícia ou ocasional, preservando seus membros a independência absoluta e ausente um poder central. Os vínculos criados eram estreitados por meio de tratados, havendo relações permanentes com configurações religiosas ou políticas<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> CUNHA FERRAZ, Anna Cândida da. *Poder Constituinte do Estado-membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979. P. 53.

<sup>54</sup> LAMPMAN WATTS, Ronald. *Comparing Federal Systems: Second Edition*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999. P. 10.

<sup>55</sup> MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Constitucional*. Op. Cit. P. 78.

<sup>56</sup> OLIVEIRA BARACHO, José Alfredo de. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. P. 12.

Assim, inúmeras foram as alianças firmadas entre os Estados antes do século XVIII, a maior parte de caráter transitório e adstrita a determinados desígnios, motivos porque não chegavam a granjear a plenitude dos interesses de cada componente. Foi a Confederação Helvética de 1.291 a pioneira união total e permanente assinalada pelos estudiosos. Produto do compromisso de amizade ajustado entre os cantões, subsistiu até os idos de 1.848, quando a Suíça veio a tornar-se Estado federal<sup>57</sup>.

Importa salientar que, até o ano de 1.787, quando da transmutação da Confederação Americana em Estado federal<sup>58</sup>, os termos confederação e federação eram por vezes operados como sinônimos<sup>59</sup>. Entretanto, nos dias correntes, resta superada essa questão, por claras serem as diferenças intrínsecas a cada instituto.

A princípio, a distinção se evidencia quando da formação do Estado, eis que a Constituição dá origem ao Estado federal enquanto um tratado gera a confederação. Naquele, um novo Estado soberano é formado, ocasião em que seus membros perdem a soberania, o que não intercorre no segundo caso, onde a soberania permanece preservada<sup>60</sup>.

A propósito, a temática da soberania<sup>61</sup> consubstancia-se em peça elementar na classificação do Estado federativo. Ora, quando privativa do poder central, a ilação aponta tratar-se de Estado federal. Mas, se permanece nos diversos Estados membros, não

---

<sup>57</sup> ABREU DALLARI, Dalmo de. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 20ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1998. P. 254.

<sup>58</sup> Pereira Menaut explana que, ao lograrem a independência a 4 de julho de 1.776, as treze colônias norte-americanas tornaram-se Estados soberanos. Decorridos cinco anos, firmaram o pacto confederal conhecido por “Artigos da Confederação”, com o epíteto de “Os Estados Unidos Reunidos em Congresso”. Tal Confederação perdurou até o ano de 1.787, quando houve a renúncia da soberania dos Estados em prol da criação do Estado federal. Isto se deveu ao fato de que a Confederação completou seus objetivos, vindo a entender-se limitada para galgar novos propósitos, o que demandou alteração nos artigos então vigentes, dando causa ao advento do novo Estado federal. (PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos. *Teoria Constitucional*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica Conosur Ltda., 1998. P. 66).

<sup>59</sup> OLIVEIRA BARACHO, José Alfredo de. Op. Cit. Pp. 13 e ss.

<sup>60</sup> SERGE RENOUX, Thierry. *Le Fédéralisme et l'Union Européenne – La Nature de la Communauté: une évolution vers l'état fédéral?* Texto apresentado no Encontro Nacional de Direito Constitucional. Instituto Pimenta Bueno. 1998. P. 2.

<sup>61</sup> Insta reportarmo-nos ao conceito de soberania de Chevallier: “A soberania é a força de coesão, de união da comunidade política, sem a qual esta se desfaria. Ela cristaliza o intercâmbio de ‘comando e obediência’, imposto pela natureza das coisas a todo grupo social que quer viver. É o ‘poder absoluto e perpétuo de uma República’ (...)”. (CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As Grandes Obras Políticas de Maquiavel a Nossos Dias*. Tradução de Lydia Christina. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Agir, 1976. P. 54).

concebendo um novo Estado por insuficiência de elementos, se infere estar diante de uma Confederação<sup>62</sup>.

Outrossim, é particularidade da Confederação contar com escassa institucionalização e não ostentar um lúdimo poder normativo, por via de regra sendo gerida pela unanimidade, que faz chegar aos Estados confederados as deliberações para cumprimento<sup>63</sup>.

Por fim, em face do exposto e considerando a salvaguarda da soberania de cada Estado confederado, bem como da personalidade jurídica de direito público internacional constatada, a confederação consiste na associação perene e contratual de Estados independentes que se agrupam para defender-se de eventuais agentes externos e fomentar a paz dentro de suas fronteiras<sup>64</sup>.

#### 1.2.2.2. Federação

Ao Estado Federal é atribuída uma infinidade de classificações.

Além dos mais consagrados títulos, há as práticas interativas do ‘federalismo polifônico’ de Robert Schapiro<sup>65</sup>, a governança corporativa que esteia o ‘federalismo corporativo’ de Christopher M. Bruner<sup>66</sup>, os colégios eleitorais do ‘federalismo magro’ de Paul Boudreaux<sup>67</sup> e, por fim, a alteração climática reportada pelo ‘federalismo diagonal’ de Hari M. Osofsky<sup>68</sup>. Para o trabalho, ater-nos-emos às subseqüentes categorizações.

---

<sup>62</sup> O pacto confederal se alicerça em documentos existentes para criar confederações e restantes organizações supranacionais. Desta feita, se reportam mais ao Direito Internacional do que se aproximam do constitucional ou político. As motivações estampadas, intrinsecamente subordinadas às aspirações comuns e de cada um dos componentes, são reais e precisas: econômicas, militares, culturais e tecnológicas. (PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos. *Teoria Constitucional*. Op. Cit. P. 66).

<sup>63</sup> PACTET, Pierre. *Institutions Politiques – Droit Constitutionnel*. 19ª Edição. Paris: Dalloz, 2000. P. 61.

<sup>64</sup> MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 20ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1990. P. 160.

<sup>65</sup> SCHAPIRO, Robert. *Polyphonic Federalism: State Constitutions in the Federal Courts*. California Law Review. Nº. 87, 1999. P. 1409.

<sup>66</sup> M. BRUNER, Christopher. *Managing Corporate Federalism: the Least-bad Approach to the Shareholder Bylaw Debate*. Delaware Journal of Corporate Law., nº. 36, 2011. Pp. 1 e 26.

<sup>67</sup> BOUDREAUX, Paul. *The Electoral College and its Merger Federalism*. Marquette Law Review. Nº. 88, 2004. P. 195.

<sup>68</sup> M. OSOFSKY, Hari. *Diagonal Federalism and Climate Change Implications for the Obama Administration*. Alabama Law Review. Nº. 62, 2011. Pp. 237/8.

#### 1.2.2.2.1. Federalismo Dual e Cooperativo

Aqui a distinção é operada com base nas duas nuances fulcrais de organização federativa, com relação à partilha de competências entre as camadas autônomas de poder, a saber: a promovida pelo federalismo dual e a que opera o federalismo cooperativo.

O federalismo dualista é produto de uma tradição federativa mais robusta, nos moldes daquela originada nos Estados Unidos quando de sua fundação, apresentando, portanto, contornos rígidos acerca da divisão de poderes concedidos à União e os outorgados aos Estados-membros.

Contudo, o arquétipo de Estado providência, que despontou na primeira metade do século XX e que será tratado oportunamente, veio acarretar o esmorecimento da forma dualista, cedendo lugar ao intitulado federalismo cooperativo. Este aflorou sobremaneira após a crise capitalista do ano de 1.929, a partir de quando se consubstanciou na forma predominante nos arranjos estatais federativos.

Sucintamente, o federalismo contemporâneo apresenta fortes traços de cooperação que exacerba o arrimo federal aos Estados por intermédio de programas e acordos<sup>69</sup>. Há correntes a defender o ideal de uma Federação europeia e mundial em busca da paz valendo-se, para tanto, da cooperação, apregoada anteriormente por autores euro-americanos<sup>70</sup>.

Verdussen alega compor mesmo a origem do Estado Federal a associação dos quinhões integrantes, o que acarreta a impossibilidade de separação entre as noções de unidade, aliança e cooperação<sup>71</sup>, devendo haver perene contato solidário entre a comunidade central e as parciais.

Apesar de imperante no cenário político, pontifica Zimmermann que esta variação não apresenta contornos manifestamente definidos quanto à partilha de

---

<sup>69</sup> RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1971. P. 396.

<sup>70</sup> FUKASE, Tadakazu. *Constitution et de Paix entre les États, IVème Congrès Mondial de l'AIDC*. Tokyo, 1995. P. 55.

<sup>71</sup> VERDUSSEN, Marc. *Constitution et Colletivités Autonomes*. In *IV Congresso da Associação Mundial de Direito Constitucional*. Tokio, 1995. P. 35.

competências entre cada nível autônomo de poder, ostentando como objetivo evidente “a promoção de uma *livre cooperação* da União com as entidades federadas”<sup>72</sup>, aspecto que confere imprecisão e talvez abra margem para manobras perigosas.

Frente à vigorosa agregação que exhibe, este tipo de federalismo pode acentuar a subordinação das instâncias estaduais aos propósitos de uma União descomedidamente centralizadora de poderes, quadro este que culminaria na incongruente condução a um federalismo que simbolize sua mesma negação<sup>73</sup>.

Para alguns estudiosos, o federalismo cooperativo não se compatibiliza oportunamente com a democracia, a não ser que estampe a salvaguarda de sólidas instituições jurídicas e o resguardo à autonomia dos entes federados<sup>74</sup>.

#### 1.2.2.2.2. Federalismo Centrífugo e Centrípeto

Esta caracterização remete às origens do Estado Federal, que pode advir da metamorfose de um anterior Estado Unitário em sistema federativo ou da proemial união de antigos Estados soberanos.

Assim, o federalismo centrífugo ou por desagregação é afastado do centro de governo e produto da segregação de Estado Unitário, enquanto que o centrípeto ou federalismo por agregação é direcionado ao centro de governo, produto da agregação em Estado composto<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Apontando o exemplo brasileiro, o doutrinador acresce que “esta variante, uma vez adotada no Brasil pós-revolucionário da década de 1930, se expôs às suas mais dramáticas deturpações, que por vezes praticamente aniquilaram o próprio *espírito federativo*, conduzindo-nos de tal maneira à centralização excessiva e às inúmeras crises político-institucionais subsequentes”. (ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Op. Cit. P. 57).

<sup>73</sup> Hipótese defendida por Ferreira Filho, in FERREIRA FILHO, Manoel G. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1992. P. 45.

<sup>74</sup> Paulo Bonavides explica que “o mal do chamado ‘federalismo cooperativo’ é a sua unidimensionalidade de fato, o unilateralismo da decisão. Esse federalismo só tem uma cabeça: a União. Há sido na prática um federalismo de subordinação (contradizendo a lógica do sistema) e não de coordenação. Não há verdadeiro ou legítimo federalismo de participação e cooperação nas sociedades democráticas, sem audiência às unidades-membros, sem o resguardo da autonomia que estas hão de possuir, sem o concurso de sua vontade livre na tomada de decisões cuja resultante seja um ato de intervencionismo ou um esquema de planejamento do Poder Central”. (BONAVIDES, Paulo. *Política e Constituição – Os Caminhos da Democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 1985. P. 103).

<sup>75</sup> ANHAIA MELLO, José Luiz de. *O Estado Federal e suas Novas Perspectivas*. Op. Cit. P. 92.

A título de ilustração, são carreados os exemplos clássicos de federalismo centrípeto estampados em Alemanha, Suíça e Estados Unidos. Isto se deve à sucessão observada entre as precursoras uniões confederais, que, ao cederem lugar às Federações, foram unificadas mediante pactos constitucionais que conferiram força à unidade federativa em gênese.

De outra senda, a proposta federalista de se unir os desiguais, adido ao clamor crescente por maior eficácia governamental, preordenou a descentralização de poder político de alguns Estados Unitários predecessores, que se viram transmudados em Federações<sup>76</sup>, a exemplo do Brasil<sup>77</sup>, caso figurativo de federalismo por desagregação<sup>78</sup>.

#### 1.2.2.2.3. Federalismo Simétrico e Assimétrico

Harmônica com os quesitos basilares de delineação do federalismo e na busca pelo trunfo do modelo, afigura-se a substancial compreensão das disparidades socioeconômicas e territoriais inevitáveis entre as unidades federadas. Assim, para a conquista do equilíbrio, mister se faz sejam medidas e sopesadas tais dessemelhanças naturais, na pretensão de se encontrar uma fórmula jurídica suficiente e justa na divisão interna do poder político e paralela salvaguarda do pacto federativo.

A busca pela igualdade anunciada considera os diferentes níveis e formatos de desenvolvimento econômico e social existentes entre os entes federados. Desta maneira,

---

<sup>76</sup> Mello Franco lança luz à relevância histórica de cada país para a caracterização das relações federais ali existentes, tomando para análise o exemplo a seguir: “a diferença entre as Federações norte-americana e brasileira começava pelas suas origens históricas. A primeira se formara pela aglutinação voluntariosa, lenta e demorada de pequenos Estados independentes, vinculados, no entanto, pelas origens étnicas e pela cultura. (...) O Brasil foi um Estado unitário descentralizado até certo ponto pela dimensão territorial, pelas diferenças regionais e culturais e pelo Ato Adicional, mas fortemente unido pela centralização administrativa (por exemplo, a nomeação dos Presidentes das Províncias) e pela ação do Poder Moderador, predominante enquanto o Imperador se manteve na força da saúde”. (MELLO FRANCO, Afonso Arinos de. *Algumas Instituições Políticas no Brasil e nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1975. P. 49).

<sup>77</sup> Loewenstein aponta a vastidão territorial do Brasil como desalento para decisões unitárias, o que, por necessidade política havida após a queda da monarquia em 1.889, terminou por se transformar em Estado Federal. (LOEWENSTEIN, Karl. *Politic Power and the Governmental Process*. Chicago: Phoenix Books, 1965. P. 287).

<sup>78</sup> A Constituição brasileira de 1891, consagração da República proclamada dois anos antes, veio sedimentar o Federalismo como a forma de governo adotada, ao bradar no artigo 1º que “A Nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil”. (BRASIL. Constituição 1891. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891).

é imprescindível que o poder central atue com moderada intensidade e que inspire segurança aos conjuntos regionais menos afortunados, sem, contudo, afrouxar-lhes a responsabilização frente à autonomia assegurada pela norma constitucional.

Nessa esteira, cumpre assentir que, tanto em Estados unitários quanto nos federais, coexiste alguma sorte de assimetria jurídica, legitimamente justificada pela necessidade de preservação da própria viabilidade governamental. Bem por isso, Torrecillas Ramos revela ser a finalidade da assimetria justamente constatar as disparidades havidas no seio do Estado, que, acaso desacertadamente compreendidas, podem culminar em prejuízo à unidade nacional<sup>79</sup>.

Vasta exploração permite o tema, estadeando mais considerável contemplação o caso norte-americano, modelo inaugural de Estado federal e melhor arquétipo de simetria, graças à mediana homogeneidade socioeconômica, ao idioma pariforme e à igualdade representativa no Senado, mesmo que hajam assimetrias de ordem populacional, territorial e evolutiva entre os Estados-membros<sup>80</sup>.

A reciprocidade havida entre Direito e Ciência Política, característica inerente ao federalismo assimétrico, determina a mais notável classificação doutrinária acerca das formas de manifestação das assimetrias, qual seja: em assimetrias de fato e de direito<sup>81</sup>. Assimetria de fato ou política concerne às disparidades histórico-culturais, socioeconômicas e político-geográficas aptas a suscitar notória particularização de cada Estado-membro, mesmo sob o jugo de idêntico ordenamento jurídico, enquanto que a assimetria de direito ou constitucional somente existirá acaso expressamente prevista na Constituição do Estado, cuidando de formular alternativas de distribuição de

---

<sup>79</sup> O Autor acresce, como prevenção ao quadro trágico divisado, “(...) levar-se em consideração os graus de simetria e da assimetria em cada país, a influência das mesmas no poder governamental e a procura do equilíbrio entre as unidades mais fortes e as mais fracas, tanto no sentido financeiro/econômico, quanto à população, ao território, à participação do corpo federal periférico ou não; com mais ou menos poder”. (TORRECILLAS RAMOS. Dircção. *O Federalismo Assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998. P. 91).

<sup>80</sup> Enveredando pelos exemplos existentes, tem-se a Alemanha, cujo poder central apresenta grande concentração de funções e, ainda, assimetria representativa no órgão legislativo federal, proporcional ao volume populacional de cada ente federado. Ilustrando assimetria sociocultural, tem-se Canadá e Suíça, onde o federalismo se molda à necessidade de acolhimento de grupos étnicos heterogêneos.

<sup>81</sup> Diversos são os autores a tratar do assunto, dentre eles: LAMPMAN WATTS, Ronald. *Comparing Federal Systems*. Op. Cit. p. 63; AGRANOFF, Robert. *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden: Nomos, 1999. P. 16.



competências entre entes federados ou apontar opções de harmonização de diferenças regionais<sup>82</sup>.

Desta forma, espontânea é a conclusão, a que chegou Burgess, de que as determinantes políticas infundem vigorosa influência à configuração jurídica e estrutural alusiva às Federações, avivando a teoria do federalismo assimétrico a atenção dos especialistas para a “anatomia do sistema federativo em toda sua complexidade<sup>83</sup>”, de maneira peremptória.

Para além das duas subdivisões, em federalismo simétrico e assimétrico, Torrecillas Ramos acrescenta o federalismo antissimétrico, em que seria a simetria exprimida pela isonomia no trato entre os Estados-membros, entre cada um deles e o sistema como um todo, bem como com relação à autoridade federal<sup>84</sup>.

Outrossim, são reconhecidos os modelos de federalismo de primeira geração, baseado no protótipo manifestado pelos Estados Unidos da América do século XIX; de segunda geração, influído pelo modelo europeu-continental do início do século XX; e federalismo de terceira geração, em que houve a transmutação dos Estados Unitários em Estados federais ao fim do século XX, o que ocorreu no Reino da Bélgica<sup>85</sup>.

Também cumpre apontar o federalismo de dois níveis, em que a independência política é revelada exclusivamente na União e nos Estados, e o federalismo de quatro níveis, onde a autonomia é alastrada, ademais, em direção aos Municípios e Distrito Federal<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> LAMPMAN WATTS, *Comparing Federal Systems*. Op. Cit. P. 63.

<sup>83</sup> BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London: Routledge, 2006. P. 211.

<sup>84</sup> TORRECILLAS RAMOS. Dircêo. *O Federalismo Assimétrico*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

<sup>85</sup> Na revogada Constituição de 07 de fevereiro de 1831, o Reino da Bélgica era considerado Estado Unitário. Com o advento da Constituição de 17 de fevereiro de 1994, o a redação passou a considerar que “o Reino da Bélgica é um Estado federal que compõe de comunidades e de regiões”, que são a Região da Valônia, Região Flamengo e Região de Bruxelas-Capital. (REBELO DE SOUSA, Marcelo. *As Formas de Organização do Estado – Unitário, Federal, Regional – e as suas Implicações ao Nível da Organização do Controlo Financeiro. A Estrutura do Estado. Jornadas da Organização Europeia de Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Funchal: Eurosai, 2001. P. 40).

<sup>86</sup> FERRERI MORBIDELLI, Janice Helena. *Um Novo Pacto Federativo para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos, 1999. P. 210.

Copiosas outras categorizações existem, entretanto, para o mister do estudo em transcurso, as anteriormente reportadas aparentam ser suficientes.

### 1.3. Diferentes Abordagens para Diferentes Propósitos

#### 1.3.1. Federalismo como Evento Político-Social

A contar do nascimento, é característica inerente ao homem ver-se sempre integrado em organizações sociais, mesmo que involuntariamente, por laços consanguíneos ou de forma deliberada, por conveniência material ou espiritual. Assim, sortidas são as razões que o direcionam à vida em sociedade.

Na esteira do preceituado por Del Vecchio<sup>87</sup>, a sociedade é o gênero em que se subsume o Estado e este é meramente uma dentre suas abundantes espécies. Uma vez que os infindáveis e heterogêneos interesses sustentados pelo homem determinam o conjunto de estruturas sociais em que se insere, e considerando que são componentes de toda sociedade: uma coletividade de indivíduos, um objetivo, uma organização e um poder<sup>88</sup>, fatal perceber que o Estado é uma sociedade política cuja destinação é a promoção do bem comum.

À vista disso e face às inúmeras estruturas sociais em que o homem pode penetrar, inclusive de forma simultânea ou mesmo sucessiva, são impressas às sociedades estatais políticas as características produto da influência exercida pelos princípios e valores<sup>89</sup> de cada grupo social.

---

<sup>87</sup> DEL VECCHIO, Giorgio. *Teoria do Estado* – Tradução portuguesa de Antonio Pinto de Carvalho. São Paulo: Saraiva, 1957. P. 20.

<sup>88</sup> Conceito extraído de ABREU DALLARI, Dalmo de. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. Op. Cit. P. 20.

<sup>89</sup> O conceito de ‘valor’ a ser aqui carreado é importado de Otero Parga: “(...) los valores son en si mismos exigências de los ciudadanos referidas a las bases sobre las que éstos quieren que se asiente el ordenamento. Son, en definitiva, los cimientos sobre los que la sociedad quiere que se establezcan y acomoden las leyes”. (OTERO PARGA, Milagros. *Valores Constitucionales, Introducción a la Filosofía del Derecho: Axiología Jurídica*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 1999. P. 14). Outrossim, não tenciona o estudo em curso adentrar ao domínio da ciência dos valores. Acaso haja o desejo, é sugerida consulta a HESSEN, Johannes. *Filosofia dos Valores*. Coimbra: Almedina, 2001.

A esta altura, importa citar Habermas<sup>90</sup> ao examinar a moderna concepção de sociedade civil, composta “(...) de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condenam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política”.

Assim, o federalismo deve prestar-se a agasalhar o pluralismo existente no corpo social, promovendo um mecanismo de organização política adequado para abarcar esta sociedade heterogênea, pois “(...) a essência do federalismo não se encontra em um determinado conjunto de organizações, mas na institucionalização das relações entre os interessados na vida política<sup>91</sup>”.

Xifras Heras<sup>92</sup>, reportando-se à Gastón Berger, rememora o aspecto ideológico do federalismo, ao declarar ser ele emissário de um sentimento vivaz do bem comum, ostentando como lídimo fundamento moral a virtude da generosidade, citada por Descartes. Conclui que, “(...) em oposição ao particularismo, o federalismo supõe vontade de cooperação, não de separação”.

Por fim, unindo a feição social à democrática, evocamos os valores que estruturam o pluralismo, a saber, integração, autodeterminação, tolerância e participação - que, aliás, possibilitam a limitação do poder e consequente resguardo de direitos e liberdades - para induzir à ilação de que o destino instintivo do federalismo é erigir uma sociedade democrática e libertária<sup>93</sup>.

### 1.3.2. Estado Social e Federalismo

Por ora recorrendo ao enquadramento social histórico do tema, tem-se que, no século XX, o advento do Estado Social provocou a expansão do âmbito de atuação estatal, levando a um avolumamento do Estado, o que refletiu no crescimento das redações

---

<sup>90</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Pp. 99.

<sup>91</sup> JUDAH ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Op. Cit. P. 12. (Tradução nossa).

<sup>92</sup> XIFRAS HERAS, Jorge. *Curso de Derecho Constitucional*. Tomo II. Barcelona: Bosch, 1962. P. 452.

<sup>93</sup> BURGESS, Michael e GAGNON, Alain-G. *Comparative Federalism and Federation*. Toronto: University of Toronto Press, 1993. P. 03.

constitucionais com as denominadas constituições expansivas<sup>94</sup>. Assim, esse robustecimento do poder central em oposição aos Estados-membros, fez agigantar-se a máquina estatal, culminando em deformações no federalismo<sup>95</sup>.

Deveras, as cartas constitucionais liberais nascidas nos séculos XVIII e XIX e que se traduziam em genuínas tábuas de organização de poderes e rol de direitos e garantias individuais, deram lugar a Cartas Magnas que tencionavam reger todas as dimensões substanciais da vida social, bem como infundir no Estado maior ingerência no domínio econômico<sup>96</sup>. Exemplificando essas transformações, podem ser apontadas a Constituição do México, de 1917 e a de Weimar<sup>97</sup>, em 1.919.

No Brasil, tal movimento expensor revelou-se de forma inaugural na Constituição Federal de 1934, perdurando nas ulteriores. Enuncia Barroso<sup>98</sup> que o advento do Diploma Constitucional delineou o novo federalismo, combalindo o “federalismo dualista, de cunho segregacionista, vigente durante a República Velha, e inaugurando o federalismo *orgânico* ou *cooperativo*”, já abordado. O autor prossegue, sinalizando esta data como marco exordial da propagação do poder federal<sup>99</sup>.

Em geral, as reformas sociais desencadeadas em numerosos Estados na derradeira metade do século XX, mormente na Europa continental, cujos países se

---

<sup>94</sup> O doutrinador Machado Horta vale-se da expressão constituições expansivas para descrever os diplomas políticos com redações extensas, em detrimento do modelo liberal, que se limitava a arrolar os direitos e garantias fundamentais do indivíduo e a apontar as regras de organização do Estado. (MACHADO HORTA, Raul. *Estudo de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. P. 235).

<sup>95</sup> A Constituição Federal brasileira de 1.988 retrata esta conjuntura, tendo Ulysses Guimarães discursado na ocasião de sua promulgação: “Enquanto houver Norte e Nordeste fracos, não haverá, na União, Estado forte, pois fraco é o Brasil”. (SOBREIRA FILHO, Enoque Feitosa e BEÇAK, Rubens. *Hermenêutica jurídica*. Florianópolis: CONPEDI, 2015. P. 77).

<sup>96</sup> ROBERTO BARROSO, Luís. *Direito Constitucional Brasileiro: o Problema da Federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982. P. 117.

<sup>97</sup> O nome dado a este diploma constitucional, celebrado ao fim da primeira grande guerra, foi em decorrência do local onde foi votada, a cidade de Weimar na Saxônia. O grande prestígio a ela emprestado se deveu à ordenação do eixo do Estado da democracia social e à determinante atuação no soerguimento das organizações políticas do Ocidente. (KONDER COMPARATO, Fabio. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Editora Saraiva, 3ª Edição, 2004. Pp. 185 e ss).

<sup>98</sup> ROBERTO BARROSO, Luís. *Direito Constitucional Brasileiro: o Problema da Federação*. Op. Cit. Pp. 39 e ss.

<sup>99</sup> O ministro do Supremo Tribunal Federal brasileiro elenca os dois vetores influenciadores da guarida ao federalismo de cooperação pela Carta Magna de 1934, quais sejam: a hegemonia de determinados Estados-membros em antinomia à languidez de outros e o ceticismo no processo eleitoral oriundo de disseminadas falcaturas, deturpando o sistema representativo e clamando por respostas nacionais. (ROBERTO BARROSO, Luís. *Direito Constitucional Brasileiro: o Problema da Federação*. Op. Cit. P. 40).

ombream aos comandos apregoados pelo regime social-democrático, suscitaram mudanças significativas<sup>100</sup>. Visto que o Estado avocou o papel de agente fomentador de inserção e de aquietação social, gradualmente germinou a tendência à suposição de que seriam as Constituições as combatentes das desigualdades há muito amargadas e tão deletérias à harmonia do Estado federal. Viriam, enfim, promover a democracia, consumir os direitos fundamentais e possibilitar que fossem finalmente zeladas com seriedade as obrigações públicas constitucionalmente concebidas<sup>101</sup>.

O episódio descrito estimulou o surgimento do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), que se imiscuiu profundamente na Federação<sup>102</sup>, eis que fez sobrevir o retro mencionado federalismo cooperativo, cuja peculiaridade do desenvolvimento de perduráveis relações intergovernamentais entre o comando central e as unidades federadas ou mesmo unicamente entre as frações periféricas do conjunto federativo, favoreceu a exaltação do equilíbrio federal mediante a cooperação entre os variados graus de poder<sup>103</sup>.

A propósito, a cooperação conjectura o entendimento de que o governo cêntrico e os marginais não são alheios entre si, por efeito do que devem todos perpassar áreas de atuação discriminadas, num incessante trabalho concomitante para que interesses comuns venham a ser auferidos, máxime com o fito de encontrar respostas para as situações que reivindicam soma de esforços<sup>104</sup>.

---

<sup>100</sup> LIMA LOPES, José Reinaldo. *Direito e Transformação Social: Ensaio Interdisciplinar das Mudanças no Direito*. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997. P. 80.

<sup>101</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. *Controle Social, Informação e Estado Federal: A Interpretação das Competências Político-Administrativas Comuns*, in *Vinte Anos da Constituição Federal de 1988*. Coordenação de Cláudio Pereira de Souza Neto, Daniel Sarmento e Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. P. 633.

<sup>102</sup> Neste sentido, Lenio Streck e Bolzan de Moraes apontam que “emerge definitivamente como consequência geral das políticas definidas a partir das grandes guerras, das crises da década de 1930, embora sua formulação constitucional tenha se dado originalmente na segunda década do século XX (México, 1917; e Weimar, 1919). O *new deal* americano de Roosevelt, o keynesianismo e a política social do pós-Segunda Guerra na Inglaterra estão entre os fatores relevantes que demonstram a estrutura que está se montando. Com a I Guerra Mundial, tem-se a inserção definitiva do Estado na produção (indústria bélica) e distribuição (alimentos etc); com a crise de 1929, há um aumento das despesas públicas para a sustentação do emprego e das condições de vida dos trabalhadores; nos anos de 1940, há a confirmação desta atitude interventiva, instaurando-se a base de que todos os cidadãos como tais têm direito a ser protegidos contra dependências de curta ou longa duração”. (STRECK, Lenio Luiz e BOLZAN DE MORAIS, José Luiz de. *Ciência Política e Teoria do Estado*. 6ª Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. P. 78/9).

<sup>103</sup> C. NICE, David. *Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations*. New York: St. Martin's Press, 1987. P. 115.

<sup>104</sup> ALBERTI ROVIRA, Enoch. *El Federalismo Actual como Federalismo Cooperativo*. In *Revista Mexicana de Sociología*. Volume 58, número 04, Oct/Dec., 1996. P. 52.

A contar daí, adentraram o rol de indagações acerca da Federação as demandas produto das realidades culturais, socioeconômicas e históricas desiguais existentes em certas sociedades, quadro intensificado pelo solidarismo que penetrou o arcabouço federativo. Dessarte, o insulamento e o distanciamento havido entre os entes federados deram lugar à reciprocidade na gestão dos projetos de atuação do Estado<sup>105</sup>.

Para alcançar a solidez necessitava o Estado ser legítimo, o que tão somente seria possível com minuciosa observação das desigualdades regionais e acato às reivindicações cidadãs, culminando na imprescindibilidade de se superar os valorosos e arduamente conquistados dogmas do liberalismo e divisar horizontes mais amplos, com enfoque em ideais de igualitarismo e nivelamento econômico<sup>106</sup>.

Desta maneira, visando corresponder às expectativas implantadas pelo Estado Social, sobrevieram mudanças estruturais, tal qual a discriminação de competências entre os diferentes entes federados, também o estreitamento das relações intergovernamentais com vistas a superar as radicais heterogeneidades. Enfim, viu-se o poder central compelido a apreender profundamente a realidade experimentada por cada unidade federada.

Cumprе ressaltar que a marcha experienciada, predicatória do desenvolvimento regional, veio tornar-se patente em Estados federais ao redor de todo o mundo, o que levou Daniel Judah Elazar a afirmar que “existem razões para esperar que, na pós-modernidade, novas aplicações do princípio federativo sejam desenvolvidas, agregando-as aos esquemas de ordenação do poder já conhecidos hoje”<sup>107</sup>.

Nesta esteira, podem ser assinalados empenhos governamentais gerais canalizados para a elaboração de práticas voltadas à consumação de direitos sociais, como

---

<sup>105</sup> FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Litígio Constitucional entre Estados-membro e a Competência do STF*. In Revista de Direito Administrativo, nº. 194, Out/Dez de 1993. Rio de Janeiro. P. 06.

<sup>106</sup> Neste sentido, ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia. *República e Federação no Brasil: Traços Constitucionais da Organização Política Brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 257; LINDGREN ALVES, José Augusto. *Os Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo: Perspectiva, 2007. P. 43; MORAES DA SILVA, enio. *O Estado Democrático de Direito*. In Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 42. Nº. 167, Jul/Set de 2005. P. 222.

<sup>107</sup> JUDAH ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Op. Cit. P. 08.

à educação e à saúde, cuja preocupação em protegê-los levou mesmo à propagação de arranjos federativos<sup>108</sup>.

Mais uma vez, talvez seja mesmo o Estado federal a forma de se viabilizar a integração entre democratização e congeminação do centro de deliberação e controle de todo o complexo estatal, bem como dos cidadãos<sup>109</sup>, aduzindo Hans-Rudolf Horn<sup>110</sup> em corroboração à asserção abraçada, ser o federalismo o esteio da agregação democrática e social tão ansiado pela contemporaneidade<sup>111</sup>.

### 1.3.3. Federalismo e Democracia

Com a dispersão dos centros deliberativos de poder e a observância dos aspectos sociais da atuação estatal, restava, agora, buscar consolidar os avanços alcançados, vez que subsistia a necessidade de se transmutar o pacto federativo em eficaz fórmula de consecução do equilíbrio entre as unidades autocéfalas.

Desta forma, os esforços passaram a ser concentrados na sistemática de organização federal e na disposição dos serviços públicos, nos moldes da diretriz política motora, que indica como intento preponderante para se perceber o funcionamento das instituições político-jurídicas como o federalismo, o aperfeiçoamento da atuação estatal moderna<sup>112</sup>.

Deveras, a princípio, esta inclinação se consubstanciou num padrão político de tolerância para com as manifestações de diversidade havidas nos diversos cantões

---

<sup>108</sup> KATZ, Ellis e TARR, G. Allan. *Federalism and Rights*. Boston, Rowman & Littlefield Publishers, 1996. P. 15.

<sup>109</sup> Interessante contribuição ao tema fornece Dalmo de Abreu Dallari, ao encorajar a afirmação explicando que “a organização federativa é incompatível com a ditadura. Isso tem ficado muito evidente através da História, não havendo exemplo de convivência de ambas. Onde havia federalismo e se instalou uma ditadura ocorreu a concentração do poder político. E mesmo que mantida formalmente a federação, a realidade passou a ser um Estado Unitário, com governo centralizado. São exemplos disso a Alemanha com a ascensão de Hitler, o Brasil com a ditadura Vargas e a Argentina de Perón. Federalismo e ditadura são incompatíveis”. (ABREU DALLARI, Dalmo de. *O Estado Federal*. Op. Cit. P. 66).

<sup>110</sup> HORN, Hans-Rudolf. *Aspectos Sociales Intrínsecos del Derecho Contemporáneo*. In *Cuestiones Constitucionales*. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. N°. 05, 2001. P. 164.

<sup>111</sup> Augusto Zimmermann faz coro ao autor, na medida em que preconiza caber à Federação brandir a possibilidade de tornar consubstancial ao Estado o ideal de harmonizar as decisões políticas à unanimidade entre todas as partes. (ZIMMERMANN, Augusto. Op. Cit. P. 41).

<sup>112</sup> ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. Op. Cit. P. 170.

componentes do Estado, o que diametralmente se opõe às características comuns aos governos autoritários e que, bem por isso, considerável valor tem ao progresso das sociedades livres<sup>113</sup>.

De outra senda, a infiltração dos preceitos democráticos em todas as frentes de atuação do Estado acabou por despertar e solidificar a preocupação em se ajustar as necessidades apresentadas por cada região, em todas as facetas em que forem elas se manifestando.

Para preservação da coesão do sistema federativo, fundamental se faz a garantia de manutenção das particularidades locais, tal qual a autodenominação dos povos: sua história, tradições e estruturação socioeconômica. Deste modo, o objetivo basilar deste Estado Social transforma-se na “busca da igualdade, com a garantia da liberdade<sup>114</sup>”. O Estado, portanto, não mais restringe sua missão ao fomento da igualdade formal ou jurídica, mas avança para a equidade material por intermédio da lei.

Oliveira Baracho<sup>115</sup>, explorando a inserção de aspectos axiológicos relacionados à democracia e à solidariedade no federalismo, alerta para o limite a ser cuidadosamente respeitado com relação à evolução do processo autonômico. Ora, não pode a autonomia federativa ser estimada unicamente pela predisposição à auto-organização, autoadministração, autogoverno e autolegislação. Há que ser igualmente elucubrada a alteração política estampada pelas unidades da Federação face aos remanescentes membros do Estado, o que termina por reclamar cuidado na estruturação do regime federativo com vistas a prevenir e reparar sérias desigualdades econômicas, sociais e regionais entre as unidades da Federação.

#### 1.4. Federações Maduras ou Assimétricas: Alguns Modelos de Federalismo

---

<sup>113</sup> Seijas Villadangos corrobora a sentença, ao aduzir que tais formas de ordenação territorial do poder político “convertem-se em modelos institucionais que contribuem para o reconhecimento das identidades culturais diferenciadas que existem dentro de um Estado e, sobretudo, para a materialização da tolerância”. (SEIJAS VILLADANGOS, María Esther. Op. Cit. P. 23).

<sup>114</sup> Bercovici conclui afirmando que “a igualdade não limita a liberdade. O que o Estado busca garantir é a igualdade de oportunidades, o que implica na liberdade, justificando a intervenção estatal”. (BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. P. 52/3).

<sup>115</sup> Vide OLIVEIRA BARACHO, José Alfredo de. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.



#### 1.4.1. Estados Unidos da América

Em congruência com o exposto no início deste Capítulo, o marco inaugural da forma federativa de Estado se deu com a Constituição americana de 1787. Desta forma, se faz imperioso relatar, mesmo que privado do aprofundamento merecido, o surgimento e as particularidades do sistema federalista dos Estados Unidos da América.

Antes mesmo que a independência do país fosse proclamada, as treze colônias britânicas norte-americanas<sup>116</sup> se reuniram no Congresso Continental, que se converteu no primeiro governo dos Estados Unidos da América<sup>117</sup> no decorrer da Revolução Americana.

Desenrolado na Filadélfia em 1774, o Primeiro Congresso Continental pode ser assimilado como uma resposta às denominadas Leis Intoleráveis<sup>118</sup>, que, dentre outras providências, perpetrou a paralização das relações econômicas com a Grã-Bretanha. Por sua vez, o Segundo Congresso Continental adotou medidas mais consistentes, como a criação do Exército Colonial e aprovação dos Artigos de Confederação, que criou a Confederação dos Estados Unidos da América e instituiu a soberania, independência e liberdade de cada um dos Estados<sup>119</sup>.

Contudo, esbarando em dificuldades representadas pela ausência de poderes coercitivos e a rigidez exacerbada a imobilizar o Congresso, este não foi capaz de resistir ao revés econômico sofrido ao fim da Guerra da Independência e a Confederação não

---

<sup>116</sup> São elas: New Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Connecticut, New York, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, South Carolina e Georgia.

<sup>117</sup> Simões dos Reis investiga no mesmo sentido: “(...) Antes da guerra de independência ter começado, a declaração respectiva já mostrava traços da federação que, mais tarde, passaria a existir. O termo United States não passa despercebido aos olhos do leitor no último parágrafo: ‘We, therefore, the representatives of United States of America, in general Congress assembled, (...), solemnly publish and declare, that these united colonies are, and of right ought to be, free and independent states. (...) [And] have full power to levy war, conclude peace, contract alliances, establish commerce, and to do all other acts and things which independent states may of right do’. Contrários a um governo unificado, entretanto, as palavras free e independent são mais incisivas ainda do que o sentido de união representado por outros vocábulos. A confrontação entre as liberdades coloniais e a autoridade central, então, guiou a gestação do embrião da federação.” (SIMÕES DOS REIS, Marcelo. *O Federalismo no Brasil e nos Estados Unidos: Um Estudo Comparado numa Abordagem Histórica*. In Revista do Programa de Mestrado em Direito do UniCEUB, Volume 02, Número 01. Brasília: UniCEUB, 2005. P. 237).

<sup>118</sup> *The Intolerable Acts* ou *The Coercive Acts*, impostas pela Inglaterra às suas colônias norte-americanas.

<sup>119</sup> “II. Each state retains its sovereignty, freedom and independence, and every Power, Jurisdiction and right, which is not by this confederation expressly delegated to the United States, in Congress assembled.” (Articles of Confederation: March 1, 1781).

obteve êxito. Perante o cenário, doze dos Estados compartes agruparam-se na Convenção da Filadélfia de 1787, em que propuseram uma Constituição que abrangesse todos os Estados, formando um governo único<sup>120</sup>.

Para além de comungarem mesmo idioma, religião, costumes e leis semelhantes, os Estados soberanos norte-americanos, então, abdicariam de sua soberania para integrar a Federação e se submeter ao governo dos Estados Unidos da América. Os representantes de Nova Iorque e Virgínia, Alexander Hamilton e James Madison, chegaram a compilar artigos a fundamentar a nova forma de organização, no intuito de esclarecer a população acerca da necessidade de adotá-la<sup>121</sup>.

Entretanto, se materializou o grave problema de que a mera união com a absoluta extinção da soberania e autonomia dos Estados duvidosamente seria aceita por todos eles. Assim, acertadamente foi idealizada a alternativa para solver o impasse: a soberania seria transferida, ao menos de modo formal, ao povo dos Estados Unidos<sup>122</sup>.

Quanto ao exercício da soberania, a solução foi dada pela Carta Magna recém concebida, que outorgou poderes à União ao mesmo tempo em que concedeu outros aos

---

<sup>120</sup> Ackerman alerta que a legitimidade desta Convenção de Filadélfia para promulgar a Constituição dos Estados Unidos da América é um tanto quanto questionada pela doutrina do país, intuindo o autor que a Convenção agiu de maneira ilegal, transgredindo o artigo XIII dos Artigos de Confederação, que impunha a concordância de todos os Estados antes que qualquer transfiguração constitucional fosse promulgada. (ACKERMAN, Bruce. *Nós o Povo Soberano: Fundamentos do Direito Constitucional*. Tradução de Mauro Raposo de Mello. Coordenação e Supervisão de Luiz Moreira. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. Pp. 556, 57 e 233).

<sup>121</sup> Importa transcrever trecho retirado do primeiro artigo do livro *O Federalista*: “(...)Proponho-me a discutir, em uma série de artigos, os seguintes temas de grande interesse: A utilidade da UNIÃO para a nossa prosperidade política – A insuficiência da atual Confederação para preservar essa União – A necessidade de um governo pelo menos com vigor similar ao do proposto para atingir tal objetivo – A conformidade da Constituição proposta com os verdadeiros princípios do governo republicano – Sua analogia com a Constituição de vosso próprio Estado – e finalmente – A segurança adicional que sua adoção propiciará à preservação desta forma de governo, à liberdade e à prosperidade”. (HAMILTON, Alexander; MADISON, James e JAY, John. *O Federalista*. Tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: UNB, 1984, P. 102).

<sup>122</sup> “Por um lado, considerar um governo nacional como soberano alienaria grande parte do poder popular compromissado com a identidade política do Estado e provocaria o temor da possibilidade da tirania centralizada. Por outro, identificar os governos dos Estados como ‘soberanias’ inequívocas enfraqueceria o princípio inicial do Federalismo, que era o de constituir um novo governo central que pudesse manejar o poder de forma ilimitada, porém substancial. Os Federalistas brilhantemente perceberam que a ideologia radical do Partido Constitucional permitia uma terceira resposta: negar que qualquer governo pudesse ser visto como ‘soberano’; insistir em afirmar que, nos Estados Unidos, a única soberania legítima era a do povo, que podia delegar diferentes poderes a diversos tipos de governo desde que servissem para o cumprimento do bem comum”. (ACKERMAN, Bruce. *Nós O Povo Soberano: Fundamentos do Direito Constitucional*. Op. Cit. Pp. 301/2).

Estados. À União caberia gerir interesses comuns e que não poderiam ser satisfeitos pelos Estados sem atravancar o governo central, enquanto que aos Estados restaram todos os demais poderes, não privativos da União nem que expressamente haviam sido vedados a cada unidade federada. Dessarte, “(...) o governo dos Estados ficou sendo o direito comum; o governo federal foi a exceção”<sup>123</sup>.

Nesta esteira, a Constituição americana de 1787 estatuiu o poder Legislativo com seu formato bicameral, o Executivo, chefiado pelo Presidente da República com mandato de quatro anos, e o Judiciário, a cargo da Suprema Corte e das Cortes inferiores. Por sua vez, os Estados permaneceram regulados por Constituição estadual e com estrutura de poder semelhante à federal<sup>124</sup>.

Bernard Schwartz enumera os elementos medulares do federalismo dos Estados Unidos da América, a saber: “(...) a união de um número de entidades políticas autônomas (estados) para fins comuns; a divisão dos poderes legislativos entre o Governo nacional e os estados constituintes (...); a atuação direta, na maior parte, de cada um destes centros de governo, dentro de sua esfera designada, sobre todas as pessoas e todas as propriedades existentes (...); o aparelhamento de cada centro com o completo mecanismo de imposição da Lei, tanto executivo quanto judiciário; e a supremacia do Governo nacional, dentro de sua esfera designada, sobre qualquer afirmação conflitante de poder estadual”<sup>125</sup>.

Hodiernamente, cinquenta Estados e o Distrito de Columbia compõem a Federação americana.

#### 1.4.2. Canadá

Para o pleno e fidedigno exame dos modelos federais existentes e suas assimetrias, obrigatória se faz a menção à Federação canadense e à habilidade ali

---

<sup>123</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América: Leis e Costumes de Certas Leis e Certos Costumes Políticos que Foram Naturalmente Sugeridos aos Americanos por seu Estado Social Democrático*. Tradução de Eduardo Brandão. 2ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2005. P. 130.

<sup>124</sup> Um parêntese deve ser acrescido: nem todos os Estados americanos possuem Poder Legislativo bicameral, Executivo chefiado por governador e Judiciário formado por uma Corte Suprema. Exceções são observadas, como em Nebraska, onde o Poder Legislativo é unicameral e Oklahoma e Texas, que contam com duas Supremas Cortes, uma criminal e outra tratando das demais apelações.

<sup>125</sup> SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Op. Cit. P. 10.

desenvolvida de comportar tipos culturais tão heterogêneos, conservando-se coeso e harmônico.

Não destoante das demais nações independentes situadas no continente americano, o presságio vestibular da Constituição do Estado canadense é a colonização inicialmente realizada pela França e posteriormente pela Inglaterra<sup>126</sup>. Entretanto, diverge do observado em outros territórios então dominados pelos ingleses o fato de ali terem sido mantidas as leis privadas de origem francesa, bem como permitida a prática da religião católica romana<sup>127</sup>.

Quiçá em virtude desta idiossincrasia, o país hospede significantes estímulos do Direito Comparado, pois, para além das tradições europeias preconizadoras da diversidade dos entes federados, ali ainda convivem traços enaltecedores da unidade no conjunto, provindos da raiz estaduninense de Federação<sup>128</sup>. Bem por isso é dito que o Canadá serve como laboratório único para cotejo das formas federativas, eis que traços tão divergentes harmonizam perfeitamente entre si, diferente do observado em outros Estados compostos<sup>129</sup>.

No tocante à disposição populacional do país, Watts<sup>130</sup> explica que “a característica mais proeminente da Federação canadense é a permanência e vitalidade dos nacionais franceses daquele Estado que estão concentrados majoritariamente em uma província. Aproximadamente 80% da população francófona do Canadá vive em Quebec, onde eles constituem mais de 80% da população”, o que se revelou arriscado à preservação da coexistência pacífica entre os entes federados.

Desta feita, com vistas a obstar a que a premissa igualitária entre as partes autônomas integrantes do Estado sofressem ameaça de não se concretizar, os arquitetos

---

<sup>126</sup> Em breve nota, ao longo do século XVI, os franceses se instalaram na região hoje pertencente às províncias de Ontário e Quebec, até que a derrota na Guerra dos Sete Anos, para a Inglaterra, marcou o início do domínio inglês pelo Tratado de Paris. Contudo, mesmo sob o jugo inglês, os franceses ali permaneceram, mantendo e cultivando seu idioma e hábitos.

<sup>127</sup> FERRERI MORBIDELLI, Janice Helena. *A Organicidade das Práticas Intergovernamentais na Federação Canadense como Contribuição à Federação Brasileira*. Tese de Doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1999. P. 58.

<sup>128</sup> GAGNON, Alain-Gustave. *Quebec y el Federalismo Canadiense*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 1998. P. 24.

<sup>129</sup> Idem. Ibidem.

<sup>130</sup> LAMPMAN WATTS, Ronald. *Comparing Federal Systems*. Op. Cit. P. 24.

da Federação canadense perscrutaram as supremas formas de conciliar as peculiaridades daquela unidade federativa<sup>131</sup>.

Cumpre memorar que tais dessemelhanças não são restritas ao vernáculo praticado, aos atributos culturais e jurídicos referentes ao sistema de *Civil Law*, aos regulamentos sociais ou às desavenças históricas quanto às províncias remanescentes. Há, ainda, a por Watts<sup>132</sup> chamada “ideologia de sobrevivência” dos valores professados pelos canadenses de estirpe francesa em linha reta, o que consideravelmente participou da estruturação do Estado federal canadense, configurando uma espécie de assimetria de fato, que possibilitou a Quebec obter grandes conquistas através de ininterrupta pressão junto à Federação para a consecução de ajustes jurídico-políticos abarcadores de todas as diferenças existentes.

Igualmente por intermédio dessa pressão suscitada pelas robustas assimetrias de fato detectadas, movimentos despontaram com o mister de reivindicar pormenorizações esteadas em documentos jurídicos. Consoante Torrecillas Ramos<sup>133</sup>, de antemão em 1867, o Ato de Constituição conteve algumas assimetrias, notadamente avaliando o prenúncio de um sistema de direito esteado na *Civil Law* e de engrenagens governamentais voltadas à promoção do idioma francês apenas para Quebec. Também viabilizou a destinação pelo poder central de proventos individualizados para as províncias com fulcro nas seções 118 e 199, para mais de, no artigo 22, trazer a autorização constitucional para que a representação das províncias no Senado pudesse, em deferência ao equilíbrio regional, ser desigual.

Mesmo frente às incontáveis disparidades gravadas na história do país e ante à imprescindibilidade de haverem sido tomadas, as providências diferenciadoras ainda enfrentaram correntes opositoras. Estas suscitaram as tensões hoje consideradas as grandes determinantes da configuração do regime federativo lá constituído.

---

<sup>131</sup> FOSSA, Enric e REQUEJO, Ferran. (Editores.) *Asimetría Federal y Estado Plurinacional: El Debate sobre la Acomodación de la Diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Trotta, 1999. P. 143.

<sup>132</sup> LAMPMAN WATTS, Ronald. *The Canadian Experience with Asymmetrical Federalism*. In AGRANOFF, Robert. *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Op. Cit. P. 119.

<sup>133</sup> TORRECILLAS RAMOS, Dircêo. *O Federalismo Assimétrico*. Op. Cit. P. 127.

O segundo estágio do desenvolvimento do Estado federal do Canadá, intitulado período da política megaconstitucional, se deu após 1960 e sinalizou o fortalecimento das discordâncias políticas entre as províncias. Quebec pleiteava a maior centralização do sistema, com vistas à suposta consecução de direitos uniformes e ao êxito de programas sociais, enquanto que as demais províncias repugnavam a ideia de conceder ainda mais poderes ao governo federal para que, pela atuação do poder central, as assimetrias hipoteticamente pudessem ser organizadas<sup>134</sup>.

Por fim, as orientações que sugeriam a institucionalização das assimetrias restaram vitoriosas. Isto se deu muito em virtude da habilidade que demonstraram as instituições ligadas à descentralização do poder político em amalgamar anseios funcionais gerais e pretensões regionais, o que distinguiu significativamente o regime federativo do Canadá.

#### 1.4.3. Bélgica

A independência da Bélgica se deu em 1831, tendo o Estado permanecido sob a forma unitária descentralizada até os idos de 1970, estampando províncias e comunas que geriam os interesses locais, sob a vigilância do Parlamento e do Poder Executivo. Esta estrutura, no entanto, foi alterada com o despontar de dois movimentos sociais pacíficos e progressivos, quais sejam, a “Comunitarização” de Flandres e a “Regionalização” da Valônia, cuja solidificação da ideia apresentada foi tamanha que chegou mesmo a estabelecer a redação do artigo 1º da Constituição belga<sup>135</sup>.

Conforme preceitua Leroy<sup>136</sup>, o modelo exibido pela Bélgica se faz nomeadamente interessante em virtude de experimentar não unicamente um, mas a sobreposição de dois federalismos. A nação convive com duas espécies de entes

---

<sup>134</sup> É o que lecionam WOEHLING, José. *El Principio de Igualdad, el Sistema Federal Canadiense y el Carácter Diferencial de Quebec*. In *Assimetría Federal y Estado Plurinacional: el Debate sobre la Acomodación de la Diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Op. Cit. P. 145 e TORRECILLAS RAMOS, Dircêo. *O Federalismo Assimétrico*. Op. Cit. Pp. 129 e ss. Na oportunidade, este autor acresce que três são os gêneros do princípio da igualdade que buscam ser compatibilizados, a saber, “igualdade dos cidadãos como simbolizada pela Constituição, igualdade das províncias, advogada muitas vezes pelos primeiros ministros provinciais e igualdade de dois povos linguísticos, defendida por nacionalistas dentro de Quebec”.

<sup>135</sup> “Art. 1<sup>er</sup>. La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions.”

<sup>136</sup> LEROY, Michael. *Il Federalismo Belga*. In *I Cantieri del Federalismo in Europa*. Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie – ISSiRFA e Università di Roma “Tor Vergata”. Roma: Giuffrè Editore, 2007. P. 59.

federativos: a Comunidade e a Região. Três comunidades simultaneamente partilham o exercício de competência sobre o mesmo território, ao mesmo tempo em que três regiões também dividem o mesmo território, mas dessa vez no exercício de outras competências. O autor acresce que, na prática, este esquema-base da Federação sofre com a interferência entre regiões e comunidades, e conclui explicando que os motivos determinantes são históricos e remontam à era anterior ao próprio Estado belga.

Isto se deve ao fato de haver três idiomas oficiais no país: o neerlandês, o francês e o alemão, bem como conviverem harmonicamente quatro diferentes grupos linguísticos: a comunidade flamenga ao norte, a comunidade francesa ao sul, além de subsistir uma comunidade de expressão germânica a habitar o leste da Província de Liège e, por fim, a comunidade que se formou na capital Bruxelas.

Desta forma, na Bélgica, o poder decisório não mais se apresenta concentrado sob a égide de um governo nacional. O Estado assentou por bem dissipar a gestão administrativa e política ao encargo de múltiplos parceiros, que desfrutam de igualdade de direitos e se ocupam de suas competências com a prerrogativa da autonomia, sempre em terrenos diferentes<sup>137</sup>.

#### 1.4.4. Argentina

O território onde hoje está situada a República Argentina, à época das grandes navegações integrava a zona conquistada pelos espanhóis no continente sul americano. Assim, a luta pela independência argentina decorreu a partir da Revolução de Maio de 1810, quando a população de Buenos Aires se levantou contra o vice-rei Baltazar de Cisneros, expulsando-o e logrando a implantação de uma Junta Provisória. Assim, após inúmeras contendas contra os espanhóis, finalmente em 09 de julho de 1816, no Congresso de Tucumán, foi formalizada a independência argentina<sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup> Para um estudo pormenorizado da realidade política, territorial, administrativa e social belga, recomendamos a leitura da *Sezione II*, da obra *I Cantieri del Federalismo in Europa*, do *Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie – ISSiRFA e Università di Roma “Tor Vergata”*, já citada, precipuamente o ponto 3, de autoria de Michel Leroy, que destrinça as características maiores das instituições.

<sup>138</sup> BENDICHO BEIRED, José Luis. *Breve História da Argentina*. São Paulo: Ática, 1996. P. 31.

Para definir a formação do novo Estado, dois grupos opostos, a saber, o partido federal e o partido unitário, competiam pela adoção de modelo de poder mais ou menos centralizado. De um lado, os unitários cobiçavam a continuidade do governo centralizador em Buenos Aires e, de outro, os federalistas ansiavam por compor uma liga de províncias argentinas federais, no período que restou intitulado das guerras civis argentinas.

Após sucessivas tentativas de se organizar politicamente o Estado, marcadas por traços fortemente centralizadores e por isso rechaçadas pela população, finalmente em 1.831, o modelo federalista foi instituído pelo Pacto Federal firmado entre as províncias de Buenos Aires, Santa Fé e Entre Rios. Posteriormente, as demais províncias adotaram-no, fortalecendo o acordo e vindo a influenciar substancialmente na formação da Federação argentina<sup>139</sup>.

Bautista Alberdi, estudioso que grandemente contribuiu na elaboração da Constituição argentina de 1.853, destrincha a história do país, constituída tanto por antecedentes unitários quanto por federais. Desta feita, o autor atesta a impossibilidade de se estabelecer uma forma tão-somente unitária, como apregoada pelo diploma constitucional de 1826, tampouco uma forma unicamente federal, a que relacionou à Confederação dos Estados Unidos da América de 1777, que não obteve êxito naquele país e também não persistiria na Argentina, pelo que preconiza a adoção de um modelo misto, combinando um Poder Legislativo federal bicameral à conservação das legislaturas estaduais<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> Juan Bautista Alberdi identifica no Pacto de 1831 diversas características que serviriam de base para a Constituição de 1853, afirmando que: “O tratado litoral, firmado em Santa Fé, a 4 de janeiro de 1831, por três províncias importantíssimas da República, ao qual mais tarde aderiram todas as demais e que acaba de ratificar-se pelo acordo de San Nicolás, de 31 de maio de 1852, assinala como assuntos cuja coordenação será de responsabilidade do Congresso geral: 1. A administração geral do país sob o sistema federal; 2. O comércio interno e externo; 3. A navegação; 4. A cobrança e a distribuição das rendas gerais; 5. O pagamento da dívida da República; 6. Tudo o que for conveniente para a segurança e o engrandecimento da República Geral; 7. Seus créditos interno e externo; 8. O cuidado de proteger e garantir a independência, a liberdade e a soberania de cada província. Essas bases são preciosas. Elas fizeram e formaram uma parte essencialíssima do trabalho do Congresso Constituinte. Por elas já sabemos quais assuntos que hão constituir-se nacionais ou federais e sabemos que esses assuntos dependerão, para sua coordenação e seu governo, do Congresso geral”. (BAUTISTA ALBERDI, Juan. *Fundamentos da Organização Política da Argentina de 1852*. Tradução de Angela Maria Naoko Tijiva. Campinas: Editora da Unicamp, 1994. Pp. 134/5).

<sup>140</sup> BAUTISTA ALBERDI, Juan. *Fundamentos da Organização Política da Argentina de 1852*. Op. Cit. Pp. 91 e ss.



Assim, a Constituição da Nação Argentina de 1853 aclama a adoção da forma representativa republicana federal<sup>141</sup> e o sistema bicameral para o desempenho do Poder Legislativo da nação<sup>142</sup>. Quanto à organização político-territorial, o país compreende 23 Províncias e a Cidade Autônoma de Buenos Aires, cada uma delas elegendo três senadores para o Senado Argentino, devendo um deles representar a minoria em um escrutínio direto, onde dois cargos serão concedidos ao partido que maior número de votos obteve e um cargo ao segundo partido mais votado<sup>143</sup>.

No que respeita à repartição de competências, a Carta Magna argentina adotou diretrizes extraídas do modelo dos Estados Unidos da América. O artigo 75 atribui competências ao Congresso, enquanto o artigo 99 o faz para o chefe do Poder Executivo, o presidente. Os poderes que não foram delegados ao governo federal são exercidos pelas Províncias, em observância ao artigo 121<sup>144</sup>.

Por fim, o federalismo observado na Argentina exhibe contornos peculiares e deveras diferentes dos precedentemente estudados. Ora, as Províncias receberam a prerrogativa de operarem convênios internacionais, contanto que perfeitamente compatíveis com a política exterior do país, que não afetem as competências delegadas ao governo federal e o crédito público da nação<sup>145</sup>. Desta feita, a Constituição argentina moderniza o federalismo ao outorgar ao ente federado a possibilidade de atuar no âmbito internacional mediante a celebração de convênios<sup>146</sup>.

---

<sup>141</sup> “Artículo 1º - La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.”

<sup>142</sup> “Artículo 44 – Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación.”

<sup>143</sup> “Artículo 54 - El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto.”

<sup>144</sup> “Artículo 121 – Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expressamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.” (ARGENTINA. Constitution de La Nacion Argentina (1994). Sítio da Constitution Society. Disponível em <http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>. Acesso em 12 de abril de 2017).

<sup>145</sup> “Artículo 124 - as provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.”

<sup>146</sup> MACHADO HORTA, Raul. *Direito Constitucional*. 5ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. P. 465.

#### 1.4.5. México

Outra nação latino-americana que adota o modelo federal é o México. O país se viu independente no ano de 1821 e promulgou sua Constituição primeva três anos mais tarde, ocasião em que se transfigurou em federalista. Contudo, algumas intermissões foram reportadas no federalismo mexicano no decorrer do século XIX, mas, desde os idos de 1867, a forma federal tem sido preservada<sup>147</sup>.

Basicamente, a Carta Magna mexicana de 1917, diploma atualmente em vigor, ditou os contornos do federalismo do país, salvaguardando a autonomia dos estados integrantes da Federação ao estatuir os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário próprios, bem como partilhando as competências entre os entes federativos.

Entretanto, é cónito que o sistema federativo mexicano padece de alto grau de centralização, eis que o chefe do Poder Executivo detém vasto poder sobre os Estados-membros, limitando sobremaneira a autonomia destes.

Serna de La Garza deslinda as razões que levaram a tamanha concentração de poder, atribuindo a conjuntura ao sistema político que se formou no país no decurso do século XX, que encerrou como peça fundamental uma Presidência da República extremadamente forte, que incrementou e cimentou a prática de influenciar categoricamente não só a política, mas ainda o Congresso da União e a Suprema Corte de Justiça. O estudioso conclui asseverando que, em tal cenário, por detrás da fachada formalmente federal, fatalmente a política real se prolonga de maneira centralizada<sup>148</sup>.

#### 1.4.6. Venezuela

Na América Latina, o Estado que inaugurou a adesão à forma de Estado Federal foi mesmo a Venezuela. O país proclamou sua independência da Espanha em 05 de julho

---

<sup>147</sup> Oliveira Baracho professa que interromperam o federalismo mexicano as Siete Leyes de 1836 e as Bases Orgánicas de 1843, que impunham a forma unitária. (OLIVEIRA BARACHO, José Alfredo de. *Teoria Geral do Federalismo*. Op. Cit. P. 205).

<sup>148</sup> SERNA DE LA GARZA, José Maria. *La Lógica Centralizadora del Sistema Federal Mexicano*. In VALADÉS, Diego e SERNA DE LA GARZA, José Maria (Coordenadores). *Federalismo y Regionalismo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005. Pp. 548/9. Tradução livre.

de 1811, promulgando a Constituição Federal no mesmo ano, circunstância em que expressou sua organização política e se revelou federativo.

Ao longo de sua história, a nação venezuelana conviveu com mais de trinta diplomas constitucionais dissemelhantes, em sua considerável maioria preservadores, mesmo que apenas formalmente, do sistema federalista e de seus princípios.

Contudo, sorte semelhante à mexicana sempre evidenciou o federalismo venezuelano, nitidamente centralizador e garantidor de poderes extremos ao presidente da República, em detrimento dos Estados-membros. Isso provocou Lambert a concluir tratar-se o federalismo do país de um “pseudofederalismo” ou mesmo de ser o caso de se considerar a Venezuela um Estado Unitário<sup>149</sup>.

Hodiernamente, a Constituição venezuelana de 1999 intitula o Estado como Federal descentralizado, apesar do ressoar de vozes a acusar a detecção de alto centralismo, conforme Brewer-Carías busca justificar, ao afirmar que a contradição existente entre a denominação “Estado Federal descentralizado” e a centralização observada é produto do precário leque de competências estaduais com exercício ainda adstrito à legislação federal, bem como da incipiente autonomia conferida aos estados e, por fim, da desigual condição dos entes federados, em virtude da extinção do Senado. Podem ser, outrossim, acrescentadas a dependência financeira dos Estados-membros para com a União, a alta centralização tributária e a regulação do trato intergovernamental e a sujeição institucional ao poder central<sup>150</sup>.

### 1.5. Federalismo como Desconcentração de Poder e Eficiência Político-Administrativa

Em consonância com todo o retro explanado e ciente das deficiências que suporta o Federalismo, talvez seja esta a forma de governança que, testada, melhor atenda aos anseios dos Estados contemporâneos, por habilmente se adequar às circunstâncias de

---

<sup>149</sup> LAMBERT, Jacques. *América Latina: Estruturas Sociais e Instituições Políticas*. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. 2ª Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972. P. 352.

<sup>150</sup> BREWER-CARÍAS, Allan R. *El “Estado Federal Descentralizado” y la Centralización de la Federación Venezolana: Situación e Perspectiva de Una Contradicción Constitucional*. In VALADÉS, Diego e SERNA DE LA GARZA, José Maria (Coordenadores). *Federalismo y Regionalismo*. Op. Cit. P. 721.

muitas nações, nomeadamente das democracias superpovoadas, sitas em territórios vastos ou mesmo de expressiva diversidade populacional. É o que se verifica em federações bem estabelecidas como Canadá, Suíça e Índia, que vieram a se tornar descentralizadas e que por isso serão estudadas com maior minuciosidade no Capítulo subsequente.

A propagação dos governos democráticos, a multiplicação das políticas de identidade em alguns países, bem como as novas práticas de unificação de antigos Estados soberanos e a caça a novos métodos de governança estável em cenários de pós-conflitos são fatores que vem avultar a crescente relevância do federalismo.

Não se pretende com isso afirmar que tal modelo é imune aos conflitos, à corrupção e à violação da ordem democrática. Não obstante, maior sucesso ele obtém em sociedades respeitadoras do Estado de Direito e da independência do Poder Judiciário, mas sociedades abundantemente variegadas e com histórico de hostilidades por motivos étnicos, religiosos ou mesmo idiomáticos clamam por postura política de tolerância e receptividade em busca da estabilidade, o que talvez só possa ser encontrado no Federalismo.

Ademais, após a minuciosa apreciação comparada dos incontáveis arquétipos de Federações, unida aos arranjos institucionais adequados, talvez o equilíbrio mais acertado e próximo da maior eficácia possível possa, enfim, ser conquistado.

## Capítulo II

### DESCENTRALIZAÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

“Hoje, nos Estados Unidos, há uma firme convicção de que a descentralização do poder é um instrumento fundamental para o exercício da democracia. Quer dizer, quanto mais perto estiver a sede do poder decisório daqueles que a ele estão sujeitos, mais probabilidade existe de o poder ser democrático.”

Ribeiro Bastos, in *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, 2010<sup>151</sup>.

Com vistas a delinear o capítulo que se inaugura, convém bosquejar uma rápida apreciação do êxito do Federalismo rente à crise advinda no Estado-nação. Para tanto, oportuno se faz mencionar a distinção havida entre Estado e Nação, perceptível na estruturação europeia pré-guerra, em que o sentido de nação era cingido ao aspecto histórico-cultural, ao passo que ao Estado tocava a face jurídico-política<sup>152</sup>.

Contudo, a história moderna fez conceber a ideia de Estado-nação, sintetizando, mas não confundindo, o sentido de cada vocábulo. Com o tempo e o advento das revoluções francesa e americana, o conagraamento entre ambos foi finalmente cimentado,

---

<sup>151</sup> RIBEIRO BASTOS. Celso Seixas. *Curso de Direito Constitucional*. 22ª. Edição. São Paulo: Malheiros, 2010. P. 256.

<sup>152</sup> Caetano explica que “pertencem à mesma nação todos quantos nascem num certo ambiente cultural, feito de tradições e costumes, geralmente expresso numa língua comum, actualizado num idêntico conceito de vida e dinamizado pelas mesmas aspirações de futuro e os mesmos ideais colectivos. Embora a Nação tenda a ser um Estado, não há necessariamente coincidência entre Nação e Estado: há Nações que ainda não são Estados (pela sua pequenez, por exemplo) ou que estão repartidas por vários Estados, e Estados que não correspondem a Nações, como geralmente acontece nos países novos onde acorrem todos os dias emigrantes provenientes dos mais diversos cantos do globo, cada qual com o seu facies próprio. É que, em muitos casos, em vez de ser a Nação que dá origem ao Estado é o Estado que, depois de fundado, vai, pelo convívio dos indivíduos e pela unidade de governo, criando a comunidade nacional: é o que passa, por exemplo, nos Estados Unidos da América”. (CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. 6ª. Edição. Coimbra Editora, 1972. Tomo I. P. 123).

dando origem à acepção de nação condensadora de elementos jurídicos, políticos e sociais<sup>153</sup>.

Este formato perdura até então, sendo considerável o número de países compostos por estados nacionais, sejam eles nascidos alicerçados no sentimento de nação<sup>154</sup>, produtos da Paz de Westfalia ou mesmo as antigas colônias do século XX.

Manuel Cunha declara que, de forma diametralmente oposta, os Estados Unidos da América jamais se auto intitularam Estado-nação, meramente por terem sido gerados do “‘nada’ político ou jurídico e do ‘nada’ da tradição, surgindo a partir da revolução e da Constituição instituída que lhe seguiu”<sup>155</sup>.

E acresce apontando as idiossincrasias responsáveis pelos louros ostentados pelo Estado nacional europeu, tais como o poder executivo independente do monárquico, a estrutura administrativa profissionalizada, a deferência internacional experimentada e, acima de tudo, e aqui reside a minúcia crucial, a delegação das funções produtivas à sociedade civil ou ao mercado, livre do controle do Estado<sup>156</sup>.

Atento a esta característica, o país norte-americano absorveu e aprimorou princípios de livre mercado e intervenção estatal mínima, o que foi logo entalhado na Constituição e inaugurou um modelo pioneiro de “não Estado-nação<sup>157</sup>”. Enquanto isso, na Europa, a justaposição da nação étnica à figura do Estado revelou sua face nacionalista

---

<sup>153</sup> Vide VAN MIHN, Tran. *Théorie Generale de l'État – Recherches sur la Notion Juridique d'État-nation*. Paris, 1980.

<sup>154</sup> A afirmação se justifica fundada na história de tais países, quando incisivamente atuaram na constituição destes não militares e diplomatas, eixo racional do Estado, mas historiadores, intelectuais e literatos, propugnadores da nação. (HABERMAS, Jürgen. *La Inclusión del Otro*. In *Estudios de Teoria Política*. Barcelona: Paidós, 1999. p. 81).

<sup>155</sup> E se reporta a Hannah Arendt, que explica que “Este país não está unido nem por uma herança, nem pelas recordações, nem pelo solo, nem pela língua, nem por uma origem idêntica; não há americanos indígenas, à parte os Índios; todos os restantes são cidadãos, e estes cidadãos apenas se encontram unidos por uma coisa – e é muito – a saber, que nos tornamos cidadãos dos Estados Unidos pela simples aceitação da Constituição”. (ARENDT, Hannah. *Discussion Télévisée avec Roger Herrera*, out/1973, in ARENDT HANNAH, *Édifier un Monde, Interventions 1971/75*, Seuil, 2007, pág. 133. In MANUEL CUNHA, José. *Crise do Estado-Nação e Virtude do Federalismo: uma incursão por Hannah Arendt*. Revista Julgar nº. 14. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. P. 160).

<sup>156</sup> Idem. P. 161.

<sup>157</sup> Idem. Ibidem.

e a correlação com o anti-semitismo terminou por culminar num ápice de crise no curso do século XX<sup>158</sup>.

Ora, deflagrada a Primeira Guerra Mundial, a instabilidade generalizada nos grandes pilares da civilização europeia atingiu financeiramente as classes menos sólidas da população, suscitando o fenômeno da emigração dos grupos étnicos e religiosos que não granjeavam guarida em lugar algum<sup>159</sup>. De maneira crítica, Poizat desnuda a realidade então experimentada ao afirmar que o nazismo envergou o remédio julgado mais efetivo para o impasse representado pelas minorias e apátridas, com o qual a democracia falhava incessantemente em lidar<sup>160</sup>.

Assim, virtualmente assegurando a supremacia humanística e um idealismo utópico, mas amargando reiteradas derrotas no campo prático, o formato do Estado-nação restou acantonado pelo antagonismo com o Estado de Direito. Este se portava como garantidor dos direitos do homem a nível global enquanto aquele cingia-se à missão de protetor das prerrogativas dos seus<sup>161</sup>.

E, considerando que a existência humana reclama bases institucionais precisas e robustamente fundadas no assentimento mútuo, a sagacidade americana residiu justamente nesta percepção da utilidade em se estabelecer e preservar a participação cidadã na temática pública, criando mecanismos para facilitá-la e aproximá-la dos destinatários finais<sup>162</sup>.

## 2.1. Essência e Enquadramento

Onde irrompe a discussão acerca das conformações jurídicas nascidas do Estado, mas dele distintas, em que perdue sua participação ou mesmo poder de controle, aberto está o cenário para frutíferas e diversificadas abordagens quanto ao tema da descentralização administrativa.

---

<sup>158</sup> Idem. Ibidem.

<sup>159</sup> ARENDT, Hannah. *L'Impérialisme (Les Origines du Totalitarisme)*. Paris: Fayard, 2002. P. 251.

<sup>160</sup> POIZAT, Jean-Claude. *Hannah Arendt – Une Introduction*. Agora, 2003. P. 315.

<sup>161</sup> LOCHAK, Danièle. *Étrangers, Réfugiés, Migrants: Hannah Arendt Aujourd'hui*. In KUPIEC, Anne, LEBOVICI, Martine, MUHLMANN, Géraldine e TASSIN, Étienne. *Hannah Arendt – Crises de L'État-Nation*. Paris: Sen set Tonka, 2007. P. 167.

<sup>162</sup> POIZAT. Op. Cit. P. 324.

Guerra da Fonseca aduz que a ideia da descentralização adquiriu realce na história da Administração durante a era napoleônica, substantificando mecanismo disciplinatório e de racionalização acerca da condição da Administração municipal ante à central. Posteriormente, adquiriu contornos mais abrangentes, graças ao advento de outras variedades de institutos, como empresas e corporações públicas.<sup>163</sup>

Dessarte, deixou o termo descentralização de ser automaticamente associado à esfera territorial, passando a ser entendido também quanto ao caráter funcional. A seguir, multímodas concepções de descentralização e diferentes focos de análise foram revistos, prosperando a consideração da personalidade jurídica diversa da do Estado<sup>164</sup>, a ideia francesa de autogoverno ou autonomia de direção, bem como a nova celeuma acerca da distinção entre descentralização e desconcentração foram se avigorando (na Itália essa distinção não há, estando as duas figuras contidas no “decentramento”<sup>165</sup>).

Cumprir diferenciar os institutos da desconcentração e descentralização, o que será feito com amparo na doutrina brasileira. Assim, este consiste no deslocamento, distribuição ou transferência do desempenho da função da Administração central para a Administração Indireta (no Brasil composta pelas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e consórcios públicos) ou ao particular, não havendo, entretanto, subordinação, mas apenas fiscalização e controle do poder central sobre a função descentralizada, ao passo que, na desconcentração, a função é distribuída

---

<sup>163</sup> GUERRA DA FONSECA, Rui. *Autonomia Estatutária das Empresas Públicas e Descentralização Administrativa*. Coimbra: Almedina, 2005. P. 83.

<sup>164</sup> Para aprofundamento do tema, vide BAPTISTA MACHADO, João. *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Almedina, 1982. P. 23 e ss.

<sup>165</sup> Para conceituar o “decentramento” italiano, valemo-nos do artigo 118 da Constituição do país, que, em tradução livre, prevê que as funções administrativas são atribuídas aos Municípios, a menos que, para assegurar o seu exercício unitário, sejam atribuídas às Províncias, Cidades Metropolitanas, Regiões e Estados, com base nos princípios de subsidiariedade, diferenciação e adequação. Municípios, províncias e cidades metropolitanas detêm suas próprias funções administrativas e aquelas conferidas pela lei estadual ou regional, de acordo com suas respectivas competências. A lei estadual regula as formas de coordenação entre o Estado e as Regiões nos assuntos referidos nas alíneas b) e h) do segundo parágrafo do artigo 117, e também regula formas de entendimento e coordenação em matéria de proteção do patrimônio cultural. Estado, Regiões, Cidades Metropolitanas, Províncias e Municípios favorecem a iniciativa autônoma de cidadãos, indivíduos e associados, para a realização de atividades de interesse geral. Sob o aspecto econômico do instituto, vide BAGNAL, Alberto. *Il Decentramento in Italia: il percorso del regionalismo tra crisi economica e crisi della Costituzione*. In: *Associazione Italiana per lo Studio delle Assimetrie Economiche*. Università Gabrielle D’Annunzio, 2016. Pp. 04/5.



no interior da mesma pessoa jurídica competente para a função, entre seus próprios órgãos, pelo que será uma transmissão com hierarquia<sup>166</sup>.

Na Espanha, prevalece na doutrina a concepção de que a descentralização abrange o aspecto territorial e o institucional, abarcando tanto as entidades públicas como os “organismos autônomos”, com fulcro na “titularidade de poderes decisórios próprios, auto-governo, tutela limitada à legalidade<sup>167</sup>”.

Em Portugal, segundo Freitas do Amaral, amparada pela primazia do princípio democrático contido na Constituição de 1976, a descentralização gravitou ao redor da figura da personalidade e da autonomia<sup>168</sup>. Adequando-nos ao tema proposto, circunscrito estará o presente trabalho ao arrimo constitucional da lição.

Assim, elementar se faz a transcrição dos artigos 6º. e 2º da Constituição da República Portuguesa, pelo que se pede vênica para reprodução do professor doutor Guerra da Fonseca, que os relaciona da seguinte maneira: “(...) o Estado, apesar de unitário, ‘respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública’. Neste particular, (...) não poderá olvidar-se, desde logo, que o regime autonómico insular, bem como os restantes princípios ali enunciados não valem apenas por si, possuindo igualmente um sentido instrumental de defesa do carácter unitário do Estado. Todavia, afirmamos, na parte em que tais regime e princípios apresentam aquela instrumentalidade, ainda, a mesma só será legítima quando baseada

---

<sup>166</sup> “A desconcentração cuida-se de uma técnica de administração, destinada a desafogar o exercício da função administrativa, haja vista que, podendo uma determinada entidade pública exercer sua atividade por meio de um único órgão público, ou seja, “concentradamente”, ela pode, para facilitar o desempenho dessa atividade, exercê-la por mais de um órgão, o que o faz “desconcentradamente”. Na desconcentração, reitere-se, há uma divisão interna de competências ou funções, no interior do próprio Estado ou das entidades de direito público que cria. A desconcentração - explica com propriedade Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo, p. 140) - pode ocorrer tanto em razão da matéria ou do assunto (por exemplo, entre os Ministérios da Justiça, da Saúde, da Fazenda, da Educação), como em razão do grau de hierarquia (por exemplo, entre a Presidência da República e os Ministérios de Estado; a Diretoria de Departamentos e a Diretoria de Divisões; Chefias de Seção e Encarregados de Setor) e do território (por exemplo, as Delegacias Regionais do Trabalho e da Receita Federal na Bahia, em Sergipe, Pernambuco, Alagoas, etc)” (CUNHA JUNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª. Edição. Salvador: Editora Jus Podium, 2012. P. 950).

<sup>167</sup> MOREIRA, Vital. *Administração Autônoma e Associações Públicas*. Coimbra, 1997. P. 151.

<sup>168</sup> Inúmeros aspectos podem ser levantados neste ponto, não sendo, porém, o foco do trabalho em tela. Para maior conhecimento, vide GOMES CANOTILHO, Joaquim José e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa – Anotada*. 3ª. Edição. Coimbra, 1993. P. 75; e FREITAS DO AMARAL, Diogo. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. 2ª Edição. Coimbra: Almedina, 1998. P. 693.

‘na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa’ (cfr. Artigo 2º. Da CRP)”<sup>169</sup>.

Muito válida seria a adoção concreta de princípios fundamentais congêneres aos constitucionalmente previstos pela Constituição portuguesa, como evitar a burocratização, aproximar do povo os serviços e assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, designadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática<sup>170</sup>.

A proposta de descentralização desta pesquisa é sustentada justamente com essas feições administrativas, guardadas as peculiaridades manifestas na realidade brasileira que serão oportunamente tratadas, e em momento algum confrontando o texto constitucional brasileiro, pelo que cumpre não perder de vista que há contrastes entre o Estado Unitário português e a Federação brasileira<sup>171</sup>.

Todavia, a despeito das ricas discussões que poderiam ser entabuladas em tão vasto terreno, imperativa é necessidade de se limitar o conceito de descentralização aqui utilizado, como sendo “toda a transferência de poderes, atribuições e serviços, de órgãos centrais para órgãos locais, quer se trate de agentes hierárquicos quer de organismos autárquicos, realizada sob a unidade da lei estadual”<sup>172</sup>.

---

<sup>169</sup> GUERRA DA FONSECA, Rui. *Autonomia Estatutária das Empresas Públicas e Descentralização Administrativa*. Op. Cit. P. 86 e 87.

<sup>170</sup> Redação do artigo 267º. da Constituição da República Portuguesa.

<sup>171</sup> Uma destas distinções é o fato de o federalismo se opor ao Estado Unitário. Nobre de Melo, discorrendo acerca da figura da descentralização no Estado Federal e no Estado Unitário, explica que “(...) o problema da descentralização, colocada em pé de igualdade com o federalismo, assume assim, em Duguit, um aspecto extremamente melindroso. Trata-se, no fim das contas, de reconhecer competência própria e originária aos corpos descentralizados. Não se trata de atribuição de funções. Não se trata dum simples processo distributivo intervir num Estado unitário”. E prossegue, discorrendo sobre as correntes doutrinárias que, “oriundas de fontes bem diversas, se integram na mesma finalidade, ao dividirem meio a meio o Estado, como oporem à administração local, confinam e fraternizam, por outro lado, com as teorias que se esforçam por apresentar os organismos descentralizados como anteriores à vontade do Estado, como criações espontâneas da nação; o Estado não os cria, reconhece-os, visto tratar-se de ‘núcleos sociais de vida humana total’, que possuem uma ‘vida própria e substantiva’”. (NOBRE DE MELO, Martinho. *Noção Jurídica de Descentralização*. In Revista O Direito. Lisboa: SIPEC – Sociedade Internacional de Promoção de Ensino e Cultura S/A. Ano 126º, 1994. Pp. 737/8).

<sup>172</sup> Idem. P. 742.

Note-se que a figura do município ou de outros núcleos subestruturais de formação natural, típicos da descentralização, não contraria a percepção de um só Estado, não ferindo o princípio da soberania, dada a característica de subordinação que estes organismos estampam<sup>173</sup>. Antes, porém, confirma a existência do Estado, cujo centro irradia sua atuação pelos subcentros de expansão, aplicação e coordenação de atividades.

Feitas as considerações globais retro e retomando o enfoque prático da descentralização administrativa proposta, ao constituir novos sujeitos jurídicos diversos de si, deve o Estado transferir-lhes ofícios originalmente seus, presente o mister de a conveniência pública demandar tal comutação.

Não obstante, por evidente, devem tais funções permanecer participadas pelo próprio Estado, sob pena de prejuízo à legitimidade desta constituição. Ademais, por ser o Estado detentor genérico do encargo específico concedido à entidade, as atividades destas carecerão de respaldo federal, vindo a ser apreciadas por ele caso surjam contendas acerca da performance destas.

Assim sendo, superada alguma premissa de que não poderia a atividade administrativa ser satisfatoriamente exercida fora do Estado, é passado à análise da descentralização administrativa, imersos na realidade brasileira de que, conforme manifesto, a Constituição Federal de 1988, face às cartas anteriores, inovou ao estampar viés descentralizador<sup>174</sup>.

Ora, foi ela que, ainda que parcimoniosamente, inaugurou a verticalização de recursos para as instâncias subnacionais e a difusão de competências legislativas e judiciárias, ofertando voz a organismos sociais e não governamentais para que influíssem legitimamente na gestão dos governos, bem como expandiu e revigorou a participação popular nas copiosas frentes de atuação concebíveis, acenando positivamente para a descentralização nos mais variados âmbitos do governo.

---

<sup>173</sup> “A ideia de município implica correlação político-administrativa, ou pelo menos política, com um poder superior, o do Estado, ao qual a municipalidade está submetida, embora dentro da mais ampla autonomia”. (POSADA, Adolfo. *El Regimen Municipal de la Ciudad Moderna*. Madrid: Victoriano Suarez, 1927. P. 52).

<sup>174</sup> PACHECO CASTRO, Kleber e ROBERTO AFONSO, José. *Gasto Social no Brasil Pós 1988: Uma Análise sob a Ótica da Descentralização Fiscal*. Revista de Política, Planejamento e Gestão de Saúde. ABRASCO, nº. 01-jul/set, 2009. P. 34.

De outra senda, em virtude mesmo de seu caráter analítico, inclinou-se à conservação da constitucionalização longa e excessiva de matérias e à concentração original de poder no âmbito federal. Ademais, padronizou as normas atinentes aos Estados-membros, o que obstaculizou a adequação das leis estaduais às realidades locais e terminou por constituir tolhimento à eficaz proteção do ambiente, graças à excessiva burocracia.

Outrossim, tal uniformização veio atravancar a evolução de políticas combatentes das tão acentuadas desigualdades socioeconômicas entre as regiões, a despeito da valorosa previsão de mecanismos constitucionais com tal mister, que ainda se acham carentes ou com minguada operacionalização<sup>175</sup>.

Ante ao exposto, parece-nos instintivo inferir que a descentralização seja mesmo a mais profícua resposta à ânsia por eficácia na proteção do ambiente, o que nos leva a traçar os contornos desta figura.

Desta maneira, considerando as inúmeras particularidades que o instituto da descentralização encerra, cumpre reforçar o alerta acerca das variações de essência procedentes dos diversos pretextos e noções existentes do Estado e suas incumbências, quando variam forma, conteúdo, intensidade de manifestação, o que termina por desaguar na impossibilidade de se concluir por um sistema absolutamente descentralizado ou o oposto<sup>176</sup>.

Vital Moreira pontua que “na concepção corrente, a descentralização tem um entendimento amplo, que consiste na atribuição de funções administrativas (funções decisórias, que não somente de execução operacional) a entidades administrativas infra-estaduais, tanto territoriais (descentralização territorial<sup>177</sup>) como funcionais (descentralização funcional ou ‘por serviços’)<sup>178</sup>”.

---

<sup>175</sup> SOUZA, Celina. *Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-88*. In Revista de Sociologia e Política da Universidade Federal do Paraná: Curitiba, nº.24, 2005. P 44.

<sup>176</sup> ESTEVES DE OLIVEIRA, Mario. *Direito Administrativo*. Vol. I. Coimbra: Almedina, 1984. P. 181 e ss.

<sup>177</sup> Esta se dá quando uma entidade local, geograficamente demarcada, possui personalidade jurídica de direito público própria, ostentando capacidade jurídica e legislativa afetas a regras provindas do poder central. No Brasil, aí estariam inseridos os territórios federais, que na atualidade não tem existência real.

<sup>178</sup> O autor acresce que “(...) de um ponto de vista organizatório são expressão de descentralização todo o tipo de entes públicos administrativos extra-estaduais: autarquias locais, serviços personalizados,

Outras subespécies de descentralização são apontadas por alguns doutrinadores, como a descentralização política<sup>179</sup> e a descentralização por colaboração<sup>180</sup>. Contudo, dada a complexidade e riqueza do tema, que mereceria longas laudas de atenção e poderia desviar o foco do trabalho, limitar-nos-emos a adotar as feições administrativas.

À vista disso, o conceito de descentralização, que desloca as atribuições administrativas da organização central para outros sujeitos administrativos, externa contornos mais ou menos acentuados à medida em que é intensificado ou reduzido o grau de repartição das competências para outras unidades infra-estaduais que, conforme dito, ostentam alguma autossuficiência face ao Estado<sup>181</sup>.

## 2.2. Cooperação, Colaboração e Coordenação

Os institutos em apreço guardam similaridades e relação direta com a descentralização, pelo que merecem ser conceituados. Assim, a cooperação e a colaboração são princípios norteadores de competências comuns, ao passo que a coordenação pressupõe hierarquia do ente coordenador sobre os coordenados<sup>182</sup>.

Dessarte, a cooperação, em sentido estrito (intergovernamental), consiste em “uma tomada conjunta de decisões, em um coexercício de competências, e, conseqüentemente, em uma coresponsabilização das atuações realizadas sob este regime”, representando uma ruptura com o princípio da atribuição alternativa de

---

autarquias institucionais, associações ou corporações públicas (...)”. (MOREIRA, Vital. *Administração Autônoma e Associações Públicas*. Coimbra, 1997. P 143). Podem ser entendidas como descentralizações por serviços os casos em que a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, através de lei criam pessoa jurídica de direito público, a ela emprestando a titularidade e a execução de serviço público descentralizado.

<sup>179</sup> A descentralização política se dá quando o ente descentralizado pratica funções próprias que não decorrem do ente central, mas diretamente da Carta Magna e, portanto, independem da manifestação da União. A esse respeito, vide ZANELA DI PIETRO. Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. 8º ed. São Paulo: Atlas, 1997. P. 296 e ss.

<sup>180</sup> Esta se dá quando é transferida a prática de um serviço público a pessoa jurídica de direito privado preexistente, por intermédio de contrato de concessão de serviço público ou mesmo de um ato administrativo unilateral (permissão de serviço público). Neste caso, é preservada a titularidade pública do serviço para que seja atendido acima de qualquer outro o interesse público.

<sup>181</sup> Idem. P. 144.

<sup>182</sup> “Por um lado, as partes, em sua condição de poderes constituídos, não podem dispor da titularidade das competências atribuídas constitucionalmente, pois ela constitui uma função materialmente constituinte, fora de seu alcance. Por outro lado, as partes sim gozam de disponibilidade sobre o modo de exercício de suas próprias competências, pois nele consiste precisamente a discricionariedade que se lhes reconhece, como poderes da natureza estatal, em sua capacidade de atuação, dentro de sua respectiva esfera competencial”. (Idem P. 371).

competências, que tem foco na separação, autonomia e independência em seu exercício”<sup>183</sup>.

Para o estudo em tela é suficiente a percepção de que não podem a colaboração e a cooperação modificar a divisão substancial de competências preceituada pela Constituição, tampouco suas titularidades. Entretanto, quando não houver explícita ou implícita vedação, podem estatuir modos cooperativos de exercício destas competências, exteriormente à estática divisão constitucional.

A seu turno, antagonicamente a coordenação consiste “numa relação não igualitária e não voluntária, que se caracteriza exatamente pela concessão à entidade coordenante de capacidade directiva e decisória, traduzindo-se num limite ao exercício das competências das entidades coordenadas<sup>184</sup>”, pelo que usualmente seriam sempre verticais e em sentido descendente.

Embora a Constituição Federal brasileira tenha formalmente previsto a evolução para um federalismo cooperativo, no campo material permaneceram as relações intergovernamentais<sup>185</sup> assinaladas por considerável ausência de articulação e cooperação na execução de funções administrativas e serviços públicos entre os níveis de governo<sup>186</sup>.

É categórica a Carta Magna a ao estabelecer as matérias em que devem os entes federativos cooperar, aspirando, dentre outros, à proteção do ambiente, como será

---

<sup>183</sup> ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *Federalismo y Cooperación en la Republica Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986. P. 369.

<sup>184</sup> Acerca da distinção entre colaboração e cooperação, Alexandra Leitão preceitua que, enquanto a colaboração é “uma relação que se estabelece entre duas entidades que actuam conjuntamente para a resolução de um problema ou para a realização de um investimento que recai no âmbito das atribuições ou competências de uma delas”, na cooperação este problema ou investimento releva as atribuições ou competências de ambas. Para fins de padronização classificatória, denomina-se a primeira forma de “colaboração” e a segunda de “cooperação intergovernamental”. (LEITÃO, Alexandra. *Contratos Interadministrativos*. Coimbra: Almedina, 2011. p. 83).

<sup>185</sup> Relações intergovernamentais podem ser definidas como “as estruturas, processos e instrumentos que estabelecem vínculos de coordenação, colaboração e cooperação (i) entre pessoas jurídicas de direito público de base territorial; (ii) entre estas e entes da Administração Indireta; e, ainda, (iii) entre órgãos que, mesmo desprovidos de personalidade jurídica, atuam como centros de imputação de direitos e deveres autônomos”. (BIEHL ORTOLAN. Marcelo Augusto. *Relações Intergovernamentais e Instrumentos de Cooperação Administrativa na Federação Brasileira*. Curitiba, 2013. P. 32).

<sup>186</sup> “A combinação de (...) processos jurídico-políticos produz desequilíbrios federativos horizontais (entre os estados ou entre os municípios) e verticais (entre a União e os estados ou entre a União e os municípios ou, ainda, entre os estados e os municípios)”. (BACHUR, João Paulo *Federalismo Fiscal, Atribuições Fiscais Constitucionais e Equalização Regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada*. In Revista do Serviço Público. Brasília, 2005. P. 389).

convenientemente tratado, no capítulo subsequente. Outrossim, a Norma Máxima ordenou que tal cooperação será definida por Lei Complementar, visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar no plano nacional<sup>187</sup>.

São instrumentos de cooperação intergovernamental utilizados na prática administrativa brasileira os convênios administrativos<sup>188</sup>, as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e regiões em desenvolvimento<sup>189</sup>, os consórcios públicos<sup>190</sup>, os convênios de cooperação<sup>191</sup>, e os fóruns intergovernamentais<sup>192</sup>.

### 2.3. A Experiência Estrangeira

Hodiernamente, alguns Estados têm se valido da engenharia constitucional para corrigir e reparar desproporções regionais e omissões que porventura surgiram no decorrer de suas construções históricas. Partilhando quadros de graves desigualdades regionais semelhantes aos observados no Brasil, conseguiram estruturar seu arcabouço constitucional de modo a permitir que a atuação governamental institucionalizada solucionasse as discrepâncias havidas e melhor legitimasse a descentralização político-territorial de poder.

---

<sup>187</sup> Art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal brasileira.

<sup>188</sup> Vide Decreto-Lei nº 200/1967. Apesar de já previsto na Constituição de 1967 e pouco tratado pela atual, Maria Sylvia Zanella Di Pietro observa que, “na realidade, a possibilidade de cooperação por meio de convênios ou consórcios já decorria, implicitamente, do art. 23, para as atividades de competência concorrente, como saúde, assistência social, proteção dos deficientes, proteção dos documentos, obras e outros de valor histórico, preservação das florestas etc.” (ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. *Parcerias na Administração Pública. Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e Outras Formas*. São Paulo: Atlas, 2015. P. 248).

<sup>189</sup> Constituição Federal. Art. 25, § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

<sup>190</sup> Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). Vide também Lei Federal nº 11.107 de 2005, alcinhada de “Lei dos Consórcios Públicos”.

<sup>191</sup> Decreto nº 6.017 de 2007. Art. 2º, inciso VIII - convênio de cooperação entre entes federados: pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles.

<sup>192</sup> Apesar de incipiente, o arcabouço brasileiro de experiências em organização de fóruns intergovernamentais, como instrumento de cooperação, inclui: o Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), Comitês Intergestores da Saúde e Assistência Social, Marcha dos Prefeitos e Comitê de Articulação Federativa (CAF).

Tal constatação representa inestimável encorajamento àqueles que percebem nas ferramentas jurídicas e no constante diálogo popular a mais acertada solução para a conquista de razoáveis graus de flexibilidade e avanço social. Outrossim, a organização estatal que prioriza o equilíbrio de forças entre os entes federativos, concedendo-lhes efetivamente competências mais específicas, amplia seu campo de atuação e intercepta desvios nas finalidades, vislumbrando maiores chances de sucesso.

Ademais, assentindo que os estudos de comparação têm o condão de aprimorar as técnicas administrativas de uma nação, a referência aos aspectos gloriosos extraídos de cada ordenamento jurídico, é indispensável à completude deste trabalho, mesmo que não se esteja propondo segui-los à risca. Ora, duas são as funções que o Direito Comparado assinala: auxílio na interpretação da norma constitucional e inspiração na construção de institutos jurídicos convenientes à conjuntura de cada país<sup>193</sup>.

#### 2.3.1. A República Portuguesa

Martinho Nobre de Melo proclamou, em Portugal de seu tempo, que “a prática duma administração local muito intensa, realizada nesses últimos anos à sombra do atual regime (...) parece ter no entanto ressuscitado ou reacendido aquela saudade profunda da ‘vida orgânica’ regional, aquele velho amor da terra ‘que é o fundamento sentimental do regionalismo’”, reportando-se à Charles Brun<sup>194</sup>.

Conforme anteriormente pincelado, a Constituição da República Portuguesa, endossando os fins democráticos que deve a Administração Pública ambicionar, preceituou formas de descentralização e desconcentração administrativa, dedicando, em seu Título VIII, atenção a tais institutos e confiando à lei definir a forma como serão consumados tais preceitos constitucionais. Para tanto, deve a redação do artigo 266º<sup>195</sup> ser observada e aplicada de maneira a salvaguardar o interesse público.

---

<sup>193</sup> VERGOTTINI, Giuseppe de. *Diritto Costituzionale Comparato*. 2ª. Edição. Padova: CEDAM, 1987. Pp. 12/21.

<sup>194</sup> NOBRE DE MELO, Martinho. *Noção Jurídica de Descentralização*. In Revista O Direito. Lisboa: SIPEC – Sociedade Internacional de Promoção de Ensino e Cultura S/A. Ano 126º, 1994. P. 736.

<sup>195</sup> Artigo 266º. Princípios fundamentais. 1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.



A operacionalidade do processo descentralizador é garantida pela criação de pessoas coletivas públicas para o desempenho da função administrativa e prossecução dos encargos devidos, com a prerrogativa de maior autonomia para exercer tal mister.

Sob o prisma jurídico-formal, a figura da descentralização é traduzida na transferência de competências e poderes a entidades infra estaduais, admitida a existência de interesses próprios a manter por parte destas, o que traz correlação entre o Princípio da Descentralização e da Subsidiariedade<sup>196</sup>.

Contudo, não pode a descentralização trespassar o princípio unitário do Estado, eis que acima de tudo deve ser garantida a unidade da Federação, mas cingir-se a figurar como critério delimitador da atuação descentralizadora da Administração e controle das entidades descentralizadas.

Portugal ainda abraça a figura das Autarquias Locais, arrimadas no artigo 235<sup>197o</sup>, compreendendo as Freguesias, os Municípios e as Regiões Administrativas. Estas não detêm o absoluto controle organizacional da atividade administrativa, podendo a lei, consoante as condições específicas, estabelecer outras formas de organização territorial autárquica, alternativa esta circunscrita às grandes áreas urbanas. Por fim, insta pontuar que as funções que podem ser eficientemente desempenhadas pelas Autarquias não serão assumidas pelo Estado<sup>198</sup>.

### 2.3.2. O Estado Regional da Espanha

A Constituição Espanhola de 1978 declarou a indissolúvel unidade da nação e garantiu o direito à autonomia das nacionalidades e regiões que a integram, bem como a solidariedade entre elas<sup>199</sup>. Esses traços que caracterizam a estrutura organizacional do país são oriundos da junção de fatores sociais e comunitários, eis que as regiões refletem as diferentes realidades geográficas e históricas ali conviventes. Assim, as exigências

---

<sup>196</sup> MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo III. Coimbra Editora, 2007. P. 454.

<sup>197</sup> Art. 235º. 1. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.

2. As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.

<sup>198</sup> MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. Op. Cit. Idem. Ibidem.

<sup>199</sup> ESPAÑA. Constitución, (1978). Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1979.

heterogêneas de governabilidade e os pontos de tensão resultantes das diferenças culturais das entidades regionais podem ser harmonizadas<sup>200</sup>.

A concepção constitucional do Estado regional, conforme pincelado no capítulo anterior, é relativamente recente e, embora a exata delimitação do regionalismo como Estado unitário ou composto gere discordâncias, há consenso quanto a algumas perspectivas fixadoras de seus traços jurídico-institucionais.<sup>201</sup> Acerca da classificação entre Estado regional homogêneo, com concessão uniformizada de autonomias regionais, e heterogêneo, Jorge Miranda ensina que o país contém comunidades autônomas dotadas de regimes jurídicos diversos, sendo, dessarte, exemplar categórico de regionalismo heterogêneo<sup>202</sup>.

Na Espanha, o País Basco, a Catalunha, a Galícia e catorze entidades mais estampam condição de comunidades autônomas, usufruindo de extensa e variável gama de poderes de autogoverno em setores tais como língua, cultura, educação e economia<sup>203</sup>, o que revela o empenho do país em acolher as diversidades territoriais e convertê-las em possibilidades de coesão política e concórdia entre as unidades do Estado.

Para tanto, a algumas das Regiões foram concedidas competências particularizadas para que com êxito pudessem exercer as vantagens oriundas da autonomia e do autogoverno, ao passo que, para outras foram destinados poderes fiscais e de realização de investimentos explícitos, sobrepujante ao garantido às demais comunidades autônomas. Tais iniciativas compensatórias foram cruciais para a integração e aceitação de todos os variegados setores do Estado espanhol<sup>204</sup>.

Entretanto, acontecimentos recentes, como o referendo de independência, convocado pelo Governo Regional da Catalunha em outubro de 2017 e rechaçado pelo

---

<sup>200</sup> FERRANDO BADIA, Juan. *El Estado Unitario, el Estado Federal y El Estado Autonomico*. Madrid: Tecnos, s/d. Pp. 144/5.

<sup>201</sup> MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2007. Pp. 301/2. O autor discorre acerca das definições de Estado regional integral, quando todo o território é dividido em regiões autônomas, e regionalismo parcial, verificado quando há regiões politicamente autônomas e outras com mera descentralização administrativa.

<sup>202</sup> Idem. Ibidem.

<sup>203</sup> PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2004: Liberdade Cultural num Mundo Diversificado*. Sakiko Fukuda-Parr (coord.). Lisboa: Mensagem Serviços de Recursos Editoriais, 2004. P. 51.

<sup>204</sup> Idem. Ibidem.

Governo da Espanha, ilustram de maneira inequívoca a enorme dificuldade do país em acondicionar e conciliar as diferenças regionais para manter sua unidade.

Para que a engrenagem espanhola satisfatoriamente gerencie a interação, bem como preserve a autoridade nacional e concomitantemente os comandos periféricos, doutrinadores relatam haver interdependência governamental entre a Constituição e os Estatutos de Autonomia, que são as normas essenciais orientadoras do arranjo institucional e das competências das comunidades autonômicas. Este sistema funciona esteado em regras constitucionais que viabilizam a descentralização, seja através da concessão máxima de autonomia às três nacionalidades históricas – Galícia, País Basco e Catalunha – e à Andaluzia, seja em dimensões menos expressivas<sup>205</sup>.

Não se afigura inesperável que as Regiões que não receberam a autonomia máxima possível lancem mão de tratativas em busca de ampliação em seus quadros de competência junto ao poder central, por intermédio de reexames em seus Estatutos de Autonomia<sup>206</sup>, dotando de caráter transitório suas situações atuais retro expostas.

Ademais, em um sistema tão complexo e fértil como este, rico em possibilidades de aplicação das inúmeras diferenciações jurídicas, assimetrias estão presentes, o que levou Torrecillas Ramos a apregoar que, no método de descentralização política espanhol, as Regiões são diferenciadas com base em critérios de prosperidade e índice de desenvolvimento econômico e por fatores culturais, étnicos e históricos<sup>207</sup>.

Sob uma perspectiva panorâmica acerca da praxe estatal lá inaugurada, o autor complementa que está revestida de “(...) um modelo de ‘múltipla concorrência etnoterritorial’, que relaciona mobilização subestatal com relacionamento competitivo entre regiões e nacionalidades espanholas na perseguição de poder político e econômico, tanto quanto da legitimação de seus desenvolvimentos institucionais”<sup>208</sup>.

---

<sup>205</sup> FLEURY, Sonia. *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. P. 241.

<sup>206</sup> Cumpre ressaltar que não é este o único meio de transferência ou delegação de competências legislativas a tais comunidades autônomas, sendo possível às Cortes Gerais, que no sistema federativo correspondem ao Poder Legislativo estadual, que assim procedam.

<sup>207</sup> TORRECILLAS RAMOS, Dircêo. *O Federalismo Assimétrico*. 2ª Edição. São Paulo: Forense, 2000. P. 145.

<sup>208</sup> Idem. P. 159.

Enfim, inúmeros contrastes existem no formato de descentralização adotado na Espanha e no Brasil<sup>209</sup>, obviamente motivados, dentre outros, pelas diferentes formas de Estado assumidas, pelo que não ousa este trabalho nelas propor alterações, mas brevemente analisar seus ordenamentos jurídicos e explorar as potencialidades guardadas.

Outrossim, afastaria tal pretensão a percepção do significativo empecilho que haveria ao Estado Regional da Espanha em sucumbir ao federalismo, representado pela inviabilidade em se criar mecanismos técnicos de descentralização que lograssem resguardar o sentimento de comunidade tão estimado pelas Regiões autônomas que ali se formaram. Quanto ao fortalecimento em cada comunidade autônoma do ideal de fidelidade constitucional e da compreensão da grandeza que representa a maior unidade do país, este sim seria bem-vindo<sup>210</sup>.

### 2.3.3. O Estado Federal Alemão

O quadro histórico de desigualdades territoriais na Alemanha e seus impiedosos efeitos foram causas bastantes a impulsionar o país em direção a estudos e políticas para amenização do cenário danoso e reaproximação das características culturais, sociais e econômicas entre as regiões<sup>211</sup>. Esta equalização regional pode ser compreendida como ponto preponderante na atual estruturação constitucional, financeira e tributária alemã, eis que, graças a razões históricas, neste Estado consolidou-se a noção de que devem as políticas ser imaginadas de forma estrutural<sup>212</sup>.

---

<sup>209</sup> Uma semelhança observada com o sistema brasileiro é a organização territorial em municípios. Contudo, também é dividida em províncias e nas Comunidades Autônomas que se constituam, gozando todas de autonomia para a gestão dos seus interesses específicos.

<sup>210</sup> RAMÓN RECALDE, José. *Constitución y Autonomías*. In CHUST, Manuel. (org.) *Federalismo y Cuestión Federal em España*. Castelo de la Plana: Publicacions de la Universitat Jaume I, 2004. P. 289.

<sup>211</sup> “(...) dentro de um mesmo modelo de organização de competências é possível observar contextos onde inexistem mecanismos de redistribuição e se verifica um grau elevado de desigualdade territorial (EUA), e contextos onde existem mecanismos para reduzir a assimetria de recursos entre os entes federados e constata-se menos desigualdade entre as regiões (Alemanha). Os governos subnacionais precisam de meios para desenvolver suas próprias políticas. Por isso, a existência de fluxos de transferência de recursos das regiões ricas para as regiões mais pobres é crucial para a garantia de um território menos heterogêneo e desigual. Estes fluxos, por sua vez, só podem ser criados por meio da implementação de mecanismos específicos, de políticas propostas pela elite política com o objetivo de proceder à redistribuição de recursos (Gradus 1983)” (ARAÚJO, Victor e FLORES, Paulo. *Redistribuição de Renda, Pobreza e Desigualdade Territorial no Brasil*. In Revista de Sociologia e Política. São Paulo, 2016. P. 03).

<sup>212</sup> BACHUR, João Paulo. Op. Cit. P. 378.

Entretanto, não foi o que inicialmente ocorreu no país, cujo federalismo foi concebido de forma exógena, em patente alusão à simetria de funções norte-americana, pelo que transmitia aos governos subnacionais considerável porção das competências legislativas relacionadas às funções públicas<sup>213</sup>. Posteriormente, foi adotando contornos assimétricos e de coordenação, quando as competências legislativas e fiscais foram convergidas para a União com cooperação entre os níveis de governo e criação de métodos de compensação financeira interestadual, compartilhamento de funções e partilha vertical de tributos, o que retratou de maneira inequívoca o mister de equalização regional<sup>214</sup>.

Finalmente, com a queda do Muro de Berlim, em 1989, e a consequente premência de homogeneizar, com esteio constitucional, as condições sociais e econômicas do país, o federalismo cooperativo alemão comprovou sua habilidade de coordenação<sup>215</sup>. Os encargos de cunho legislativo e fiscal concentraram-se na União, porém as competências administrativas e executivas foram designadas matérias próprias dos estados (*Länder*), ilustrando a descentralização administrativa que o país julgou acertado adotar<sup>216</sup>. Nada obstante, também são previstas competências compartilhadas

---

<sup>213</sup> Idem. P. 384.

<sup>214</sup> Assim, com as reformas ocorridas em 1955 e 1969, “(...) o federalismo fiscal alemão foi assumindo seu caráter de cooperação e de entrelaçamento interjurisdicional. O afastamento do modelo norte-americano, dual e competitivo, havia, então, se materializado” (RIBEIRO DE MORAES, Marcos. *As Relações Intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2001. p. 179).

<sup>215</sup> O artigo 20, alínea “1”, da Constituição de Bonn classifica a Alemanha como um Estado social federal, ao passo que apregoa a tarefa de equalização regional na alínea “2” do artigo 72, ao afirmar que a federação deve empreender “a criação de condições de vida iguais no território federal” para todos os cidadãos alemães.

<sup>216</sup> Conforme redação do artigo 83 da Lei Fundamental alemã. Ademais, “As atribuições fiscais são, então, disciplinadas à luz dos princípios constitucionais da competência legislativa originária (e subsidiária) dos *Länder* e da prevalência de legislação federal sobre a legislação local. Nota-se, nesse passo, a concentração de competências legislativas na União, que legisla praticamente sobre todas as matérias que afetam a federação de maneira global, reservando aos *Länder* competências legislativas essencialmente locais. Há de se considerar, entretanto, que os *Länder* não são totalmente excluídos do processo legislativo federal. Nesse passo, cumpre analisar o Conselho Federal (*Bundesrat*) e sua participação na dinâmica do federalismo intra-estatal alemão. O *Bundesrat* é órgão com status constitucional, como o Parlamento alemão (*Bundestag*) e o Tribunal Constitucional Federal (*Verfassungsgericht*), e é composto por membros dos governos dos *Länder*, nomeados em âmbito local, cujo número varia de um mínimo de três a um máximo de seis delegados. As deliberações do *Bundesrat* são tomadas por maioria, mas os votos de cada Land devem ser expressos de modo uniforme (i.e., por consenso naquele *Land*). A função precípua do Conselho Federal é permitir que, a despeito da concentração de competências legislativas nas mãos da União, os *Länder* participem do processo legislativo federal, aprovando determinadas iniciativas legislativas federais”. (BACHUR, João Paulo. Op. Cit. P. 09).

entre os entes, o que permite à União que participe de matérias específicas dos estados e justifica sua compleição de coordenação<sup>217</sup>.

Desta feita, a Alemanha logrou compatibilizar o federalismo com a descentralização de maneira a atender às necessidades particulares de cada porção de seu território, concentrando na esfera federal - participada pela estadual - as funções legislativas e na esfera estadual - em menor grau participada pela federal - as funções administrativas. Aí habita o tópico fulcral da coordenação do federalismo alemão e a razão por que o nivelamento regional é tão patente na Constituição federal alemã<sup>218</sup>.

#### 2.3.4. A República Italiana

Com o fim da última Grande Guerra, a Itália, tal qual as demais nações por ela devastadas, voltou esforços à reconstrução do país. Para expandir as chances de êxito, a reestruturação não se daria apenas no plano material, mas deveria contemplar também a questão institucional. Desta feita, no ano de 1946, o país estruturou suas instituições, através da elaboração de uma constituição atenta à valorização dos direitos sociais, bem como concedendo autonomia regional sob um governo republicano.

Bercovici apregoa ter a ideia do Estado Regional sido concebida na Assembleia Constituinte Italiana em meio aos debates sobre as Regiões, como uma solução intermediária entre as figuras do federalismo e do Estado unitário centralizado<sup>219</sup>.

Esta descentralização do poder com garantia de autonomia para as regiões foi a solução a que chegou o governo italiano para assegurar sua unidade, resguardando as peculiaridades locais intrínsecas a cada região, fomentando em sua Constituição que vigorou a partir de 1948 as autonomias regionais.

Desta feita, fatal concluir que a Carta Magna italiana perscrutou e inovou extraordinariamente em matéria de autonomia regional, explorando ao máximo as

---

<sup>217</sup> Vide artigos 91-A e 91-B da Carta Constitucional Alemã.

<sup>218</sup> Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, Deutscher Bundestag.

<sup>219</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. P. 220.

possibilidades existentes sem que rompesse ou deslocasse o centro unitário de poder que representa a forma de Estado singular<sup>220</sup>.

À vista disso, galgou a República Italiana, desde a longínqua década de 40, vultuoso avanço rumo à reforma descentralizadora do Estado Unitário, transfigurando-se em resposta ou mesmo paradigma para outros Estados que amargavam delicados problemas regionais, mas ainda titubeavam em adotar os princípios da regionalização do poder em suas instituições políticas<sup>221</sup>.

Por tudo isso, ao lado da Espanha, a Itália irrompe no cenário mundial como um país onde a regionalização, usada como estrutura de descentralização do poder em esfera administrativa e política, é patente. Isto se manifesta ante à existência de vinte regiões, preponderantemente dotadas de estatuto próprio e outras estampando estatutos especiais, num cristalino reconhecimento de especial desvelo na promoção da diversidade e do equilíbrio entre elas.

Enfim, a análise dos variegados modelos de Estado existentes delineia-se de inconteste utilidade para o exame e aprimoramento do caso brasileiro, eis que, a despeito das diferenças estampadas, suas estruturas descentralizadoras foram determinantes na equalização socioeconômica e na contenção das desigualdades regionais.

Disto poderiam ser extraídas lições hábeis a ensejar o combate ao embaraço administrativo hoje presente em todas as esferas governamentais no Brasil, o que inviabiliza uma dinâmica institucional que coordene esforços nacionais para superar as disparidades regionais existentes nos mais diversos campos.

Isto se justifica, notadamente, graças a um hibridismo institucional - e mesmo constitucional – existente, que se consubstancia numa prática fiscal competitiva entre os estados da Federação, apesar da evidente propensão que a Carta Magna indicou à coordenação, ainda não perfeitamente delineada.

---

<sup>220</sup> Vide DAVID PUTNAN, Robert. *Comunidade e Democracia: a Experiência na Itália Moderna*. 3ª. Edição. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

<sup>221</sup> BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta. Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com Ênfase no Federalismo das Regiões*. 2ª. Edição. São Paulo: Malheiros, 1996. P 461.

Desta maneira, por carência de institucionalização, o que se afigura no Brasil pode ser entendido como um modelo de “quase-cooperação”, em que as lacunas não regulamentadas obstam à cooperação entre os estados-membros e culminam no ensejo à competição, degenerada em predação.

Mesmo que o Diploma Constitucional promulgado em 1988 tenha ofertado mais possibilidades de descentralização com, dentre outras figuras, o incentivo à cooperação, a atual insuficiência de exequibilidade tolhe tão caros ideais de aperfeiçoamento da Administração, retendo um antiquado e deletério caráter centralizador<sup>222</sup>.

Por fim, cumpre apontar que a descentralização proposta, com vistas à diversificação dos centros de poder e consequente amplitude no alcance administrativo pressupõe coordenação de competências no contexto constitucional, o que será esmiuçado no capítulo a seguir.

---

<sup>222</sup> “Existem, portanto, em função desse passado pendular entre centralização e descentralização, três processos simultâneos ainda em curso na atual dinâmica federativa constitucional brasileira: a construção, em nível constitucional, de arcabouço jurídico de caráter cooperativo e coordenado, ainda bastante poroso; a consolidação, ainda em processo, de um federalismo efetivamente descentralizado; e, por fim, uma prática centralizadora e predatória, muitas vezes preponderante sobre os demais processos. O delineamento constitucional do pacto federativo brasileiro é fortemente marcado por traços cooperativos, ainda inacabados e ponderados por uma centralização predominante – que tem sido, inclusive, progressivamente constitucionalizada de 1988 para cá. Instituições capazes de incentivar a cooperação não foram desenvolvidas no País, o que estimula comportamentos competitivos que, por não serem intrínsecos à lógica federativa, acabam por distorcê-la e revelar uma verve predatória que culmina, muitas vezes, no recrudescimento da centralização e em ‘guerra fiscal’”. (LUIZ ABRUCIO, Fernando. *Os Barões da Federação*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. Número 33. São Paulo, 1994. P. 173). A *questão tributária dos* repasses necessários ao bom funcionamento da descentralização não será adentrada por representar caminho vasto e que mereceria outra dissertação de mestrado para bem ser feito.



### Capítulo III

## COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AMBIENTAIS NO BRASIL

“A garantia da força normativa da constituição não é tarefa fácil, mas se o direito constitucional é direito positivo, se a constituição vale como lei, então as regras e princípios constitucionais devem obter normatividade regulando jurídica e efetivamente as relações da vida, dirigindo as condutas e dando segurança a expectativas de comportamento.”

Gomes Canotilho, in *Direito Constitucional*.  
Coimbra, 1993<sup>223</sup>.

### 3.1. Aspectos da Proteção Constitucional do Ambiente

O constitucionalismo global<sup>224</sup>, benfazejo período de globalização da demanda constitucional, veio refletir no Brasil formidável avanço na evolução da proteção ambiental. Um avanço acanhado e hesitante se manifestou durante o governo militar em direção a um paradigma jurídico-econômico que introduzia novas expectativas.

Já não mais se falava na reestruturação superficial do arcabouço normativo constitucional e infraconstitucional, mas irrompia o interesse coletivo pelo usufruto de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, acompanhado da intrínseca consciência do dever de protegê-lo<sup>225</sup>.

Tal tendência veio fazer coro às inquietações políticas, jurídicas e sociais, manifestando-se no temor da insegurança ambiental. Frente a isso, o ordenamento

---

<sup>223</sup> GOMES CANOTILHO, José Joaquim. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993. P. 183.

<sup>224</sup> Conceito apresentado em A. ACKERMAN, Bruce. *The Rise of World Constitutionalism*. Virginia Law Review, v. 83. 1997. P. 771.

<sup>225</sup> John Robert McNeill sugere ter sido a crise ambiental, evidenciada após a Segunda Grande Guerra, a responsável por impulsionar a eclosão de correntes que inseriram o caráter ecológico na Constituição a partir da década de 1970. (ROBERT MCNEILL, JOHN. *Something New Under the Sun: an Environmental History of the Twentieth-Century World*. W. W. Norton: 2001). A esse respeito, vide também AMADO GOMES, Carla. *Introdução ao Direito do Ambiente*. Lisboa: AAFDL, 2012. Pp. 15/7.

brasileiro formulou os conceitos de meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>226</sup> e de qualidade ambiental<sup>227</sup>.

Cumpre atentar para uma peculiaridade encontrada na ascensão da sistemática ambiental, qual seja, a velocidade com que, em tão reduzido tempo, esta por certo passou da insignificância ao cume da hierarquia normativa do país, alcançando notoriedade no trato político nacional.

Sem ignorar a resistência ainda havida quanto ao reconhecimento da autossuficiência do Direito Ambiental, estudiosos reputam indubitável ser a constitucionalização do ambiente uma irremediável tendência também dos ordenamentos internacionais, concomitante ao advento e consolidação de tal ramo do Direito<sup>228</sup>.

Todavia, como bem alerta Mark Tushnet, as adequações práticas à realidade são fundamentais, eis que “a experiência comparada é legalmente irrelevante, a não ser que possa se conectar com argumentos já disponíveis no sistema jurídico interno<sup>229</sup>”. Acrescenta Dick Howard que adotar ideias, princípios, metas e mecanismos de outra tradição jurídica sem a devida compreensão de seu contexto, é consideravelmente arriscado em momentos de revés constitucionais<sup>230</sup>, como o que fomentou os debates centrados na temática ambiental.

Assim, adequando-se às demandas brasileiras e observando, ainda que superficialmente, fenômenos globais deveras presentes como os “transplantes legais<sup>231</sup>”,

---

<sup>226</sup> Constituição da República Federativa do Brasil. “Artigo 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

<sup>227</sup> Lei nº. 6.938/81. “Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo (...)”.

<sup>228</sup> Vide PASSOS DE FREITAS, Vladimir. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*. Op. Cit. P. 26.

<sup>229</sup> TUSHNET, Mark V. *The Possibilities of Comparative Constitutional Law*. Yale Law Journal. V. 108. 1999. P. 1307.

<sup>230</sup> DICK HOWARD, Arthur Ellsworth. The Indeterminacy of Constitutions. Wake Forest Law Review. V. 31. 1996. P. 403.

<sup>231</sup> Acerca do episódio dos transplantes legais, vide WATSON, Alan. *Legal Transplants: na Approach to Comparative Law*. University of Georgia Press, 1993. 2ª Edição e WIENER, Johnatan B. *Something Borrowed for Something Blue: Legal Transplants and The Evolution of Global Environmental Law*. University of California: Ecology Law Quarterly, 2001. V. 27. P. 1295.

é constatado que a constitucionalização do ambiente inicialmente aflorou com contornos puramente antropocêntricos, elemento mais genérico da vida e dignidade humanas<sup>232</sup>.

Tão somente em momento ulterior, ingredientes biocêntricos desabrocharam no texto constitucional, revelando uma nova feição da cautela com o ambiente, que veio mitigar algum tanto a “vocação utilitarista<sup>233</sup>” até então impregnada na temática ambiental.

Contudo, anos se passaram sem que se lograsse estruturar edifícios teóricos robustos e tangíveis, que verdadeiramente se posicionassem de maneira eficaz ante a problemática da degradação do ambiente.

Por vezes, os ordenamentos dos países se manifestam à guisa de relações jurídicas demasiadamente intrincadas e, ademais, envoltas em atmosfera de imprecisão e obscuridade, o que compromete seu entendimento e dificulta sobremaneira sua eficiência<sup>234</sup>. Assim, muitas vezes o campo da concretabilidade de seus louváveis objetivos sequer é atingido<sup>235</sup>.

---

<sup>232</sup> Durante exposição oral da professora Doutora Carla Amado Gomes no curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Ambientais, a dicotomia entre as concepções antropocêntrica e biocêntrica da proteção ambiental foi elucidada. Assim, insta reportarmo-nos ao conteúdo anotado, que está em harmonia com o registrado em obra utilizada durante todo o curso e após: “(...) A primeira concepção enunciada é claramente antropocêntrica e parte da consideração dos bens naturais como fontes de utilidade para a vida humana, como veículos de satisfação de necessidades vitais e de incremento do bem-estar. Trata-se de tutelar o ambiente consoante a sua capacidade de aproveitamento, e o seu valor é calculado à medida do homem que dele se aproveita. É, nas palavras de CUNHAL SENDIM, uma visão ‘unidimensional e puramente instrumental da Natureza que tem vindo a fundamentar dogmaticamente o Estado de Direito Ambiental e que serve de suporte à generalidade das decisões jurídicas e económicas susceptíveis de ter incidência ambiental’. A segunda, ao contrário, tende a acentuar a necessidade de consideração da Natureza como uma realidade só por si merecedora de tutela, independentemente da sua capacidade de satisfazer as exigências humanas. Os bens naturais teriam uma ‘dignidade autónoma’ (HANS JONAS), a qual o homem deveria respeitar e promover, porque dela faz parte enquanto ser integrado na comunidade biótica, ou tão-só porque constituem valores em si ou enquanto parte da biosfera (...)”. (AMADO GOMES, Carla. *O Ambiente como Objecto e Os Objectos do Direito do Ambiente*. In. Textos Dispersos de Direito do Ambiente. AAFDL: Lisboa, 2005. P 12).

<sup>233</sup> A expressão destacada foi utilizada por Amado Gomes ao apontar convenções internacionais entabuladas no início do século XX. (AMADO GOMES, Carla. *Introdução ao Direito do Ambiente*. Op. Cit. P. 16).

<sup>234</sup> A esse respeito, Amado Gomes acresce que “(...) a multiplicação de instrumentos de proteção do ambiente deu origem a uma rede normativa complexa e de árdua concatenação, na qual se sobrepõem convenções de aplicação mundial e convenções de vocação regional, com proliferação de regimes e sistemas de resolução de conflitos. A tutela ambiental, nas suas diversas vertentes, afirma-se como um desígnio internacional, fortemente dependente da cooperação entre os Estados e reflexo de novos valores de solidariedade, inter e intrageracional” (Idem. P. 17).

<sup>235</sup> SAX, Joseph L. *The Search for Environmental Rights*. Journal of Land Use and Environmental Law. Berkeley Law Scholarship Repository: 1990. V. 06. P. 96.

Algumas características pariformes aos modelos constitucionais ambientais existentes podem ser divisadas, como a adotada compreensão sistêmica e legalmente autocéfala do ambiente<sup>236</sup>, o engajamento ético de manutenção e expansão da biodiversidade, o entrelaçamento do direito de propriedade com a sustentabilidade, o estímulo à participação pública nos processos decisórios e, por fim, a implementação de instrumentos garantidores de eficácia ao Direito Ambiental<sup>237</sup>.

### 3.2. Consequências da Constitucionalização

Constitucionalizar uma questão, manifestamente, não obsta ao legislador ordinário que promulgue dispositivos a ela reportados. É o que sucedeu no Brasil com o Código Florestal, a Lei de Proteção à Fauna e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, todas normas antepositivas à Constituição Federal de 1988 e notavelmente arrojadas<sup>238</sup>.

De igual modo, os Estados Unidos da América ainda hoje garantem a salvaguarda ambiental não por meio da Carta Magna, mas de modernas leis como o NEPA<sup>239</sup> e de Constituições estaduais, que, aliadas ao zelo de magistrados e doutrinadores em absorver dos diversos princípios e direitos o lampejo da defesa ambiental, logram eficiência na tutela deste bem<sup>240</sup>.

---

<sup>236</sup> Justificando o aduzido, Pontes de Miranda explana que, nestes preceitos constitucionais “não se veio do múltiplo para a unidade. Vai-se da unidade para o múltiplo”. (PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967. P. 313).

<sup>237</sup> GOMES CANOTILHO, José Joaquim e MORATO LEITE, Rubens. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015. 6ª Ed. P. 92 e 93.

<sup>238</sup> Amado Gomes aponta que o Estado brasileiro “(...) só despertou para a necessidade de concertação de esforços no sentido da elaboração e implementação de uma política nacional do ambiente no início da década de 80 do século XX – com a aprovação da Lei 6.938, de 31 de Agosto de 1981, que introduziu o Plano Nacional de proteção do ambiente. Isto não significa que até então as preocupações ecológicas fossem nulas; mas confirma a sua abordagem meramente sectorial, muitas vezes no plano estritamente estadual (federativo)”. (AMADO GOMES, Carla. *O Direito ao Ambiente no Brasil: Um Olhar Português*. In *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*. AAFDL: Lisboa, 2005. P. 274).

<sup>239</sup> O National Environmental Policy Act de 1969 apresentou tão significativa inovação na proteção do ambiente que chegou mesmo a falar-se em soçobro das inúmeras emendas sobre o assunto apresentadas no Congresso norte-americano, avigorando ainda mais a tese da prescindibilidade delas, conforme preceitua Schlickeisen (SCHLICKEISEN, Rodger. *The Argument for a Constitutional Amendment to Protect Living Nature*. In SNAPE, William J. *Biodiversity and the Law*. Washington: Island Press, 1996. P. 221).

<sup>240</sup> Vide MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2ª Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993. P. 472.

Ainda assim, a experiência comparada aparenta assinalar que a guarida constitucional, expressa em dispositivos acurada e detidamente elaborados, para além de representar abstrata repercussão política e moral<sup>241</sup>, ostenta grande êxito em conduzir e moldar de forma prática a governança ambiental do país<sup>242</sup>.

Características específicas desta constitucionalização do ambiente podem ser divisadas, tais como a instauração de patente de não degradar, antagônico ao direito de exploração inerente ao direito de propriedade; a limitação e condicionamento da exploração da propriedade e observação de sua função social<sup>243</sup>; a projeção da tutela ambiental ao patamar de direito fundamental<sup>244</sup>; a legitimação e imposição da intervenção estatal<sup>245</sup>; o refreamento da discricionariedade administrativa<sup>246</sup>; a ampliação da participação pública<sup>247</sup>, dentre outros.

---

<sup>241</sup> PRIEUR, Michael. *Droit de l'Environnement*. 5 Ed. Paris: Dalloz, 2004. P. 65.

<sup>242</sup> GRAVELLE, Ryan K. Enforcing the Elusive: Environmental Rights in East European Constitutions. In *Virginia Environmental Law Journal*, v. 16, 1997. P. 660.

<sup>243</sup> Também denominada ecologização da Constituição, tal inovação objetivou mudar o paradigma de utilização da propriedade e dos recursos naturais, para uma tendência sustentável. Assim, a gestão da propriedade transita do absoluto direito de exploração em direção ao direito de exploração apenas quando resguardadas as peculiaridades ecológicas (sob a visão biocêntrica) e indispensáveis à saúde humana. Disto decorrem naturalmente figuras como a inversão do ônus da prova da inocuidade da atividade a ser realizada, a imposição de licenciamento e a responsabilidade objetiva na reparação dos danos. (CHIAPPINELLI, John A. *The Right to a Clean and Safe Environment: a Case for a Constitutional Amendment Recognizing Public Rights in Common Resources*. *Buffalo Law Review*, v. 40, 1992. p. 604). Acerca da “dimensão ambiental da função social da propriedade”, ver PURVIN DE FIGUEIREDO, Guilherme José. *A Propriedade no Direito Ambiental: A Dimensão Ambiental da Função Social da Propriedade*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: ADCOAS/Ed. Esplanada, 2005. P. 20.

<sup>244</sup> BRANDL, Ernst e BUNGERT, Hartwin. *Constitutional Entrenchment of Environmental Protection: A Comparative Analysis of Experiences Abroad*. *Harvard Environmental Law Review*, v. 16, 1992. P. 08. Cumprer ressaltar que, conforme redação do parágrafo primeiro do artigo 5º da Constituição Federal brasileira, as normas que definem direitos e garantias fundamentais tem aplicação imediata.

<sup>245</sup> Com o abarcamento da proteção ambiental pela Constituição, a regulação estatal já não mais urge pretexto de validade, eis que se dá justificada está. Sua atuação passa a ser preventiva e positiva, pretendendo governabilidade afirmativa. (H. TRIBE, Laurence. *American Constitutional Law*. 3 Ed. New York: Foundation Press, 2000. P. 16). Vide SAX, Joseph L. *The Search for Environmental Rights*. Op. Cit. P 65.

<sup>246</sup> O artigo 225, *caput*, e § 1º da Constituição brasileira obriga que os órgãos administrativos brasileiros observem o meio ambiente em suas deliberações, configurando o delito de improbidade administrativa e outros a inobservância desse dever.

<sup>247</sup> É este um tema particularmente interessante na esfera ambiental, eis que, de certa forma, se propõe a afrouxar o excessivo formalismo individualista que engessa a implementação de direitos e obrigações constitucionais. Ora, privado da perspectiva de questionamento coletivo, judicial e administrativo, toda sorte de prerrogativas concedidas ao cidadão estaria esvaziada de utilidade e conveniência. Bem por isso, o artigo 129 da Carta Máxima brasileira assegura a viabilidade de intervenção processual coletiva, enquanto que a Lei nº 7.343/85 garante e regula a ação civil pública. Nesse sentido: HERMAN V BENJAMIN, Antônio. *A Insurreição da Aldeia Global contra o Processo Civil Clássico. Apontamentos sobre a Opressão e a Libertação Judiciais do Meio Ambiente e do Consumidor*. In Milaré, Édís. *Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – Reminiscências e Reflexões após Dez Anos de Aplicação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. P. 70 a 151; JAMES ANTIEAU, Chester e RICH, William J. *Modern Constitutional Law*. 2ª Edição. St. Paul: West Group, 1997. P. 660.

Incomensuráveis outros desdobramentos poderiam ser aventados, como a elevada segurança normativa, em virtude, inclusive, do caráter rígido da Constituição brasileira, o assentimento do controle formal e material de constitucionalidade e a máxima superioridade e visibilidade dos direitos e deveres ambientais tutelados<sup>248</sup>, contudo, limitemo-nos à matéria proposta no capítulo em curso.

### 3.3. Classificação das Competências Ambientais na Constituição Federal de 1988

Consoante investigado no capítulo inicial, a organização político-administrativa brasileira abarca a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios<sup>249</sup>, todos autônomos e com atuação sobre mesma população e território, daí a imposição da repartição de competências com vistas a oportunizar o equilíbrio entre estas variadas entidades federativas.

Malgrado a contemplação ampla e progressista que a Carta Máxima conferiu ao meio ambiente, regulamentação exclusiva não foi ofertada à distribuição de competências em matéria ambiental, restando a esta, portanto, acompanhar os princípios gerais contidos na Constituição.

Assim sendo, da locução competências ambientais pode se depreender o agrupamento das atribuições juridicamente outorgadas a certo nível de governo, com vistas à expedição de decisões direcionadas a bem desempenhar o dever de tutelar o ambiente para presentes e vindouras gerações<sup>250</sup>.

---

<sup>248</sup> Vasta bibliografia pode ser apontada a este respeito, guarnecida com nomes da estirpe de Gomes Canotilho e Vital Moreira (GOMES CANOTILHO, José Joaquim e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Op. Cit). Também merecem ser visitados: AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1994; NEURAY, Jean-François. *Droit de l'Environnement*. Bruxelles: Bruylant, 2001; FREYFOGLE, ERIC T. *Should We Green the Bill?* University of Illinois Law Review, 1992; FAVOREAU, Louis et al. *Droit Constitutionnel*. Paris: Dalloz, 1998; LADEUR, Karl Heinz e PRELLE, Rebecca. *Environmental Assessment and Judicial Approaches to Procedural Errors: A European and Comparative Law Analysis*. Journal of Environmental Law. London: Oxford, v. 13. 2001.

<sup>249</sup> Art. 18, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil.

<sup>250</sup> Em busca de melhor balizamento de ideias, Afonso da Silva qualifica poder como uma “porção de matéria que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passa a compor seu campo de atuação governamental, sua área de competência”, enquanto que a competência consubstanciar-se-ia nas variegadas espécies de poder utilizadas pelo ente federativo no enalço de desempenhar suas atribuições. (AFONSO DA SILVA, José. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994. Op. Cit. P. 71.

### 3.3.1. Quanto à Natureza: Executivas, Administrativas e Legislativas

Preliminarmente projetando um olhar sobre a natureza, as competências ambientais podem variar entre três classificações: executivas, administrativas e legislativas.

Serão estas consideradas executivas a partir do momento em que determinada face do poder retiver o direito de estipular e executar diretrizes, estratégias e políticas alusivas ao ambiente.

Acaso a entidade federativa ostente o múnus de implementar e fiscalizar a atividade ambiental, para isso invocando o poder de polícia com o escopo de proteger e preservar tal bem, estará exercendo competência administrativa.

Por derradeiro, falar-se-á em competência legislativa ante à capacidade expressa pelo ente federado para legislar sobre a temática ambiental, concebendo o alicerce sobre o qual a matéria se sustentará.

### 3.3.2. Quanto à Extensão: Exclusivas, Privativas, Comuns, Concorrentes e Suplementares

Sob outra perspectiva, podem as competências ambientais ser averiguadas quanto à extensão ou alcance alvitado, ocasião em que serão categorizadas em exclusivas, privativas, comuns, concorrentes e suplementares.

Assim, quando a competência ambiental impuser a determinado nível de governo atribuições específicas, das quais estarão excluídos os restantes, dir-se-á exclusiva. Acaso comporte delegação ou suplementariedade, será chamada privativa. Importa evocar o parágrafo único do artigo 22 da Constituição Federal<sup>251</sup> como critério de distinção entre ambas, porquanto as competências privativas via de regra são enumeradas.

---

<sup>251</sup> “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”. Este dispositivo versa sobre a competência legislativa privativa da União e esculpe poderes elencados, além de incluir a regra de delegação expressa no parágrafo único.

Daí decorre que as competências exclusivas serão operadas absoluta e unicamente pelo ente da Federação delas incumbido, excluída qualquer eventualidade de transmissão, o que, dessarte, concerne aos Estados e Municípios em observância à norma constitucional, que os impede de delegá-las<sup>252</sup>.

Por sua vez, a competência comum está enunciada no artigo 23 do Diploma Constitucional e substancialmente restringe-se à esfera administrativa, uma vez que é resumida na promoção de ações preventivas e repressivas tencionando conservar a higidez dos bens ali arrolados.

Concorrente será a competência compartilhada entre União, Estados e Distrito Federal, regida pelo artigo 24 da Constituição<sup>253</sup> e adstrita à esfera legislativa. Importa advertir que tal função concede a mais de um ente legislativo a possibilidade de versar sobre estipulada matéria, restringindo, porém, sua atividade à ordem imposta pela Carta Constitucional.

Diante disso, há correntes que argumentam haver entre as normas certa dependência hierárquica<sup>254</sup>, ao passo que, para outros, o que se observa é meramente a superposição de prescrições jurídicas sobre mesmo território<sup>255</sup>. Seja positiva qualquer das hipóteses, interessa considerar que a União, os Estados e o Distrito Federal não poderão exercer seu poder legiferante de maneira equitativa, eis que caberá à União instaurar normas gerais<sup>256</sup> e restará aos Estados a aptidão para suplementá-las<sup>257</sup>.

---

<sup>252</sup> Interessa anunciar que há doutrinadores que proclamam não haver separação entre competência privativa e exclusiva, como SILVEIRA, Patrícia. *Competência Ambiental*. Curitiba: Juruá, 2003; MOREIRA MARCHESAN, Ana Maria, MONTEIRO STEIGLEDER, Annelise e CAPPELLI, Sílvia. *Direito Ambiental*. Op. Cit; MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002; MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

<sup>253</sup> Dentre as competências concorrentes entre União, Estados e Distrito Federal elencadas no dispositivo constitucional, figuram legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, defesa do solo e dos recursos naturais, conservação da natureza, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção do patrimônio histórico nacional, cultural, artístico, turístico e paisagístico; e responsabilidade por dano ao meio ambiente e bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Constituição Federal brasileira, art. 24, incisos VI, VII e VIII).

<sup>254</sup> Aprofunda essa reflexão Toshio Mukai, na obra *Direito Ambiental Sistematizado*. Op. Cit.

<sup>255</sup> Vide LEITE FARIAS, Paulo José. *Competência Federativa e Proteção Ambiental*. Op. Cit.

<sup>256</sup> Redação expressa no parágrafo primeiro do artigo 24 da Constituição Federal.

<sup>257</sup> Redação expressa no parágrafo segundo do artigo 24 em comento.



Importa, por fim, brevemente conceitualizar a competência suplementar, aceite como aquela composta pelas competências supletiva, verificada na ocasião em que os Estados suprem lacunas patentes na lei federal, e complementar, havida quando os Estados se reduzem a destrinchar e circunstanciar a lei federal<sup>258</sup>.

### 3.4. Repartição das Competências entre os Entes Federativos

Na proporção do anunciado, a tutela estatal do ambiente no Brasil é operada em diferentes níveis pelos três Poderes federativos, nos moldes do federalismo cooperativo professado pelo Estado brasileiro<sup>259</sup>, concatenado com os correlacionados sistemas de competência legislativa concorrente ou suplementar e administrativa comum retro explorados.

Assim, fracionar as competências entre os entes da Federação e categorizá-las de acordo com tal fracionamento aparenta ofertar maior desembaraço ao exame do que especificamente restou atribuído a cada um deles.

#### 3.4.1. União

Apesar de consideravelmente subdivididas na Carta Magna as competências ambientais, a União ostenta condição de primazia sobre as demais esferas, a ela impendendo a Política Nacional do Meio Ambiente<sup>260</sup>, preceito máximo na proteção do ambiente e que empresta exequibilidade ao insigne artigo 225 da Constituição Federal<sup>261</sup>.

Desta feita, é encargo da União traçar e concretizar planos nacionais e regionais de ordenação do território<sup>262</sup>, em observância ao inciso IX do artigo 21, planos estes que por si só ofertam solidez aos programas de proteção do ambiente.

---

<sup>258</sup> Não é excessivo trazer a lume a existência das competências enumeradas e remanescentes. Diz-se enumeradas aquelas que a Constituição expressamente demarcou para uma esfera governamental, enquanto que as remanescentes são aquelas que não foram expressamente destinadas a um ente federativo, restando, assim, como poderes residuais.

<sup>259</sup> Assim se delineiam os artigos 24 e 30, inciso II da Carta Máxima brasileira, inspirados em sistemas de competência legislativa concorrente e suplementar, e o artigo 23, que denota competência administrativa comum (JUDAH ELAZAR, Daniel. *Exploring Federalism*. Op. Cit. Pp. 87 e ss).

<sup>260</sup> A Política Nacional do Meio Ambiente está contida na Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981.

<sup>261</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: Malheiros. 5ª Edição, 2004. P. 76.

<sup>262</sup> Art. 21, inciso IX, da Constituição Federal.

No campo da política de águas, detém a competência exclusiva na instauração do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e subsidia a formulação do orçamento federal dedicado ao assunto, definindo, ainda, parâmetros de outorga e respectivos direitos de uso<sup>263</sup>.

Outras incumbências exclusivas de natureza executiva da União, voltadas ao campo do ambiente, são o planejamento e promoção da defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e inundações; instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, exploração dos serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e, enfim, o exercício do monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos princípios e condições estabelecidos pela própria Constituição<sup>264</sup>.

Sob a ótica da competência legislativa endossada pelo artigo 22 do diploma máximo brasileiro, é privativo da União legislar sobre atividades nucleares, populações indígenas<sup>265</sup>, águas e energia, conquanto estejam abrangidas pelo rol de bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito,<sup>266</sup> assim como jazidas, minas e outros recursos minerais. Afonso da Silva aponta a participação estadual nesta competência, esclarecendo que “mesmo sendo de sua propriedade, os Estados só podem administrá-las nos termos da legislação federal pertinente”<sup>267</sup>.

Clamamos atenção para o fato de que, ao transmitir aos demais entes federativos uma questão, a União não poderá fazê-lo de maneira integral, devendo conceder-lhes apenas a normatização de conteúdos específicos<sup>268</sup>.

---

<sup>263</sup> É a redação do inciso XIX do artigo 21 em comento.

<sup>264</sup> Artigo 21, incisos XVIII, XX e XXIII, da Constituição Federal.

<sup>265</sup> Constituição da República, art. 22, incs. IV, XII e XXVI.

<sup>266</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Idem*. *Ibidem*.

<sup>267</sup> *Idem*. *Ibidem*.

<sup>268</sup> O ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes acresce tratar esta delegação de “mera faculdade aberta ao legislador complementar federal. Se for utilizada, a lei complementar não poderá transferir a regulação integral de toda uma matéria da competência privativa da União, já que a delegação haverá de referir-se a questões específicas. (...) Nada impede que a União retome a sua competência, legislando sobre o mesmo assunto a qualquer momento, uma vez que a delegação não se equipara à abdicação de competência”. (FERREIRA MENDES, Gilmar. GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 7. Edição revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012. Pp. 880/2).

Em vista de todo o exposto, acaso haja Lei Complementar que assim prescreva, também caberá aos Estados legislar relativamente às matérias de competência privativa da União, eis que, apesar de a imposição de zelar pelo ambiente sadio recair sobre esta, Estados, Distrito Federal e Municípios igualmente devem trilhar o mesmo caminho da preservação.

#### 3.4.2. Estados

A despeito do que se observa relativamente à competência da União e, conforme se verá, também dos Municípios, a Carta Constitucional não enumera as atribuições executivas exclusivas dos Estados. Desta feita, a eles é atribuído poder de auto-organização e sobejam as competências remanescentes<sup>269</sup> ou reservadas, não fixadas a outra figura pública, além das competências delegadas pela União e as concorrentes<sup>270</sup>.

Abaliza o conceito de competência remanescente ou reservada o parágrafo primeiro do artigo 25 da Constituição brasileira, ao fixar como afetos ao Estado-membro todos os domínios não vedados pelo diploma constitucional. Por conseguinte, o que restar, não cabendo, portanto, a outro ente federativo e ausente impedição legal, competirá ao Estado legislar<sup>271</sup>.

Deslindando as vedações constitucionais legislativas impostas aos Estados-membros, se pode divisar duas espécies: explícitas e implícitas. Assim, são implícitas as competências legislativas resguardadas pela Constituição à União<sup>272</sup> e aos municípios<sup>273</sup>. São, por seu turno, vedações explícitas os preceitos de observância compulsória pelos

---

<sup>269</sup> SIVINI FERREIRA, Helene. *Competências Ambientais*. Op. Cit. P. 209.

<sup>270</sup> Para classificação da competência legislativa estadual, vide MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 15ª. Edição. São Paulo: Atlas, 2004. P. 302.

<sup>271</sup> LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 14ª. Edição. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010. Pág. 363. Nessa esteira, o ministro Gilmar Mendes apregoa que “além desses poderes, ditos remanescentes ou residuais, algumas competências foram expressamente discriminadas pela CF, como se vê dos §§ 2o e 3o do art. 25, cuidando, o primeiro, da competência estadual para a exploração de serviços de gás canalizado e o segundo, da competência legislativa para instituir regiões metropolitanas. Da mesma forma, é explícita a competência dos Estados-membros para, por meio de lei estadual, respeitado o período a ser fixado em lei complementar federal, criar, fundir e desmembrar Municípios”. (FERREIRA MENDES, Gilmar. GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*– 7. Edição. São Paulo: Saraiva, 2012. P. 882).

<sup>272</sup> Aqui se inclui o rol do artigo 22 da Constituição Federal, já analisado.

<sup>273</sup> O artigo 30 da Carta Magna aponta o que impende aos municípios.

Estados em sua autorregulamentação, consubstanciados nos princípios já determinados e federais aplicáveis<sup>274</sup>.

De outra senda, constitucionalmente foi estatuído aos Estados-membros a criação, fusão, incorporação e desmembramento de municípios no território estadual, a exploração direta ou por concessão dos serviços de gás canalizado, bem como a criação das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para melhor organização, planejamento e realização das funções públicas voltadas ao benefício comum<sup>275</sup>.

No campo que remete ao estudo, objetivamente trazem a competência estadual em matéria de ambiente os artigos 23 e 24 da Constituição Federal brasileira. O primeiro será pormenorizado adiante, por projetar, além das atribuições estaduais, também aquelas comuns à União, Distrito Federal e Municípios.

Por seu turno, o artigo 24, ao dispor sobre competência concorrente de entes federativos, confere aos Estados competência legislativa privativa, examinando o ambiente não como um conjunto único, mas subdividindo-o em florestas, caça, pesca, fauna e incumbindo-lhe tarefas como conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do ambiente e controle da poluição. Outrossim, pode o Estado, para além do enumerado retro, legislar sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico, bem como fixar responsabilidades por dano ao meio ambiente e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico<sup>276</sup>.

O amparo a tais bens é garantido por normas legais estaduais a serem elaboradas em conformidade com paradigmas gerais prescritos pela regra federal, restando ao Estado-membro, portanto, esmiuçar as condições protetivas em concreto<sup>277</sup>. Contudo,

---

<sup>274</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. Idem. Ibidem.

<sup>275</sup> Respectivamente, a Constituição brasileira elenca tais possibilidades nos artigos 18, §4º e 25, §§ 2º e 3º

<sup>276</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (...) VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente (...).

<sup>277</sup> “Ao reservar aos Estados as competências que não lhe fossem constitucionalmente vedadas, a Carta Magna abraçou, simultaneamente, as atribuições estaduais de natureza executiva e legislativa. É possível pois adotar para ambas as modalidades de competência uma única interpretação: toda matéria que não for atribuída à União e aos Municípios caberá, de forma remanescente, aos Estados. Assim sendo, é competência estadual legislar sobre qualquer tema, incluindo-se nesse rol, as questões ambientais, desde que observados os princípios estabelecidos pelo texto constitucional”. (GOMES CANOTILHO, José

acaso ausente norma federal, a competência legislativa estadual será plena, consoante melhor aplicabilidade, não conservando, porém, a eficácia com o advento de norma federal geral superveniente com disposição contrária<sup>278</sup>.

### 3.4.3. Municípios

Em conformidade com o reportado no capítulo primeiro, a figura do Município foi aperfeiçoada pela Constituição brasileira de 1988, que o condecorou com relevância constitucional. Contudo, no que soa à proteção do ambiente, a clareza pertinente não foi ofertada pela Carta Magna ao elencar as competências próprias do ente, priorizando o arrolamento expresso das competências administrativas comuns também aos estados e à União, conforme será oportunamente tratado.

Sob o enfoque executivo, parcas são as competências ambientais reservadas aos Municípios, merecendo destaque a adequada promoção do ordenamento territorial, a ser feita mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano<sup>279</sup> e que está associada à competência federal de executar planos de organização do território regional. Outrossim, cabe ao Município proteger o patrimônio histórico-cultural local com observância da legislação e da ação fiscalizadora da União e dos Estados<sup>280</sup>.

No âmbito legislativo, a competência primordial do município é a capacidade de auto-organização mediante a elaboração de sua Lei Orgânica, assegurada constitucionalmente<sup>281</sup>.

Não obstante, ao ente igualmente compete legislar sobre assuntos de interesse local e aqui reside um significativo óbice à aplicação eficaz da legislação protetiva

---

Joaquim; MORATO LEITE, José Rubens (Org). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. Op. Cit. P. 48).

<sup>278</sup> A esse respeito, vide BESSA ANTUNES, Paulo de. *Federalismo e Competências Ambientais no Brasil*. Op. Cit. P. 70.

<sup>279</sup> Constituição Federal, Art. 30. Compete aos Municípios: VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

<sup>280</sup> Art. 30, inciso IX.

<sup>281</sup> Constituição Federal, Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos (...).

ambiental brasileira. Ora, ao genericamente preceituar que a competência administrativa em matéria de ambiente é comum à União, estados-membros e municípios, a Lei Fundamental acaba por deixar dúvida acerca da titularidade em concreto dessas obrigações. Ademais, a expressão “interesse local” dá margem a incontáveis celeumas e pode ser compreendida sob diversos enfoques<sup>282</sup>.

À face disso, a aplicação pelos municípios dos embaraçados mecanismos normativos estaduais e municipais previstos é penosa e raras vezes satisfaz as exigências locais, motivando as autoridades municipais a instituir regras ambientais próprias. Ciente desta dificuldade e mesmo em resposta aos clamores populares, o Supremo Tribunal Federal tem sinalizado assentimento a que o Município exerça cada vez mais funções legislativas e administrativas voltadas ao ambiente<sup>283</sup>.

A título de ilustração, importa examinar reiteradas decisões do colegiado máximo brasileiro em litígios centrados nas áreas de preservação permanente<sup>284</sup> em zonas urbanas. Ocorre que, afora o campo de atuação do Tribunal estar circunscrito ao juízo de constitucionalidade das leis, seu posicionamento tem corroborado as decisões inferiores que reconhecem a preponderância dos métodos adotados nos planos diretores dos Municípios.

Em uma destas oportunidades, a Ministra Cármen Lúcia foi categórica a apregoar que “(...) é dever do Poder Público Municipal zelar pela defesa e preservação do ambiente em vista a promover a fiscalização do cumprimento das normas ambientais<sup>285</sup>”. Ainda, “(...) Na verdade, dentro do paradigma cooperativo de

---

<sup>282</sup> Doutrinadores argumentam que se há interesse local, da mesma forma existe interesse estadual e federal. Vladimir Freitas acrescenta: “(...) qual o assunto ambiental de interesse federal ou estadual que não interessa à comunidade? Então, raciocinando em sentido contrário, tudo é do interesse local e, portanto, da competência municipal?” (PASSOS DE FREITAS, Vladimir. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*. 3ª Ed. São Paulo: RT, 2005. Pp. 61-63). Assim, haveriam dois extremos: de um lado, um Município que poderia legislar sobre toda matéria ambiental que lhe aprouvesse, e de outro um Município que nada poderia acrescentar por lhe faltar competência. Paulo Machado propõe um meio-termo, ao orientar que “(...) caberá aos Municípios legislar sobre todas aquelas matérias em que seu interesse prevalece sobre os interesses da União e dos Estados” (LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2015. 23ª Edição).

<sup>283</sup> BESSA ANTUNES, Paulo de. *Federalismo e Competências Ambientais no Brasil*. Op. Cit. P. 75.

<sup>284</sup> Lei nº. 12.651, de 25 de maio de 2012 – Código Florestal. Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, entende-se por: II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

<sup>285</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 761680/PB. DJE 173. Publicação: 4-9-2013.

*federalismo que ora se defende no Brasil, propõe-se que os Municípios, como entes mais próximos à população, tenham papel de destaque na administração municipal para impedir as ocupações e gerir o planejamento urbano*<sup>286</sup>”.

Em análise a Recurso Extraordinário impetrado pelo Ministério Público contra licença para construir exarada pela prefeitura municipal, a suprema corte brasileira reafirmou a competência do Município na temática ambiental, impondo que: “(...) Não há de se cogitar de limitações ambientais ao direito de construir, dentro da zona urbana, mediante licença da Administração Municipal”<sup>287</sup>.

Por fim, aceito o risco de a apresentação do conteúdo cair no enfado, mas fortificando o raciocínio perfilhado, colacionamos julgado<sup>288</sup> em que o Supremo Tribunal Federal autoriza o ente municipal a dispor acerca do aproveitamento útil destas áreas de preservação permanente. Senão, vejamos a ementa:

*(...) ‘Representação por Inconstitucionalidade. Lei Complementar no. 78/2005 do Município do Rio de Janeiro. Alterações ao Decreto no. 11.990/2003 que regulamentou o plano diretor do Parque Municipal Ecológico de Marapendi. Área de proteção ambiental. Inclusão na APA do Lote no. 27 do PAL no. 31.418. Supostas inconstitucionalidades. Violações teóricas dos arts. 7º, 112, 229, 234, 261, 268 e 231, § 1º da Constituição Estadual. Inocorrência. Meras modificações de regras e critérios do plano diretor, sem alterá-lo em substância, sem eiva de inconstitucionalidade. Legislação que não trouxe novas atribuições ao Poder Executivo Municipal. Competência do Município. Política urbana municipal. Iniciativa atribuída a qualquer vereador. Normas de aplicação diferida, e não de*

---

<sup>286</sup> Idem. Ibidem.

<sup>287</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 598721/SC. DJE 027. Publicação: 8-2-2013.

<sup>288</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 599120/RJ. DJE 021. Publicação: 4-2-2010.

*aplicação ou execução imediata. Áreas de preservação permanente cuja utilização, por particular, é plenamente viável dentro das restrições e limitações fixadas pelo Poder Público. A aprovação do plano diretor é de competência da Câmara Municipal, a quem cabe, da mesma forma, deliberar sobre eventuais alterações. Inexistência, em princípio, de qualquer prejuízo ambiental, urbanístico ou ecológico ocasionado pela Lei Complementar no 78/2005. Inocorrência de vício de iniciativa. Inexistência de qualquer inconstitucionalidade. (...).*

Cumpre, ainda, avultar a possibilidade constitucional de que o ente municipal preencha lacunas de leis estaduais ou federais ou mesmo as justaponha à conjuntura local. A isto dá-se o nome de suplementação<sup>289</sup>, figura já abordada no subitem 3.3.2. e que tanto permite a extinção das lacunas quanto o detalhamento destas normas já efetivas.

Crucial se faz elucidar que esta suplementação municipal guarda alguns limites, não podendo as normas municipais ser menos taxativas ou menos benéficas que as estaduais ou federais, a fim de evitar antagonismo entre o que determinam as leis preexistentes (federais e estaduais) e as municipais.

Outra limitação havida aos Municípios ao operar a competência legislativa suplementar recai sobre a necessidade da preexistência de legislação estadual ou federal. Desta feita, acaso o ente municipal venha a carecer de formalizar uma questão ainda não antevista pelas leis superiores, deverá invocar instrumentos jurídicos como a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito.

---

<sup>289</sup> Constituição Federal. Art. 30. Compete aos Municípios: II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Art. 24. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.



#### 3.4.4. União, Estados e Distrito Federal: Competência Legislativa Concorrente

O dispositivo constitucional que abarca a competência legislativa concorrente no âmbito federal, estadual e distrital é o artigo 24 da Carta Magna<sup>290</sup>. No tocante ao ambiente, estão autorizados a legislar sobre: florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. Ainda, promover a proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagísticos e estipular parâmetros à responsabilidade por dano ao meio ambiente e bens e direitos de valor artísticos, estético, histórico, turístico e paisagísticos.

Urge elucidar que pelo artigo em comento a competência federal ater-se-á a prescrever normas gerais, sem, no entanto, suprimir a competência suplementar estadual. Se porventura lei federal não ditar preceitos gerais, os Estados-membros estarão aptos a operar a competência legislativa absoluta até que finalmente sobrevenha lei federal apresentando tais normas gerais, quando, então, suspender-se-á a lei estadual no que vier a contrariá-la<sup>291</sup>.

Apesar de tradicionalmente os Estados-membros não exercerem amiúde as competências concorrentes, uma expansão gradual na atuação legislativa estadual tem sido observada, despertando a acolhida do Supremo Tribunal Federal, que preconizou que *“(...) uma vez reconhecida a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal (...), e enquanto não sobrevier a legislação de caráter nacional, é de admitir a existência de um espaço aberto à livre atuação normativa do Estado-membro, do que decorre a legitimidade do exercício, por essa unidade federada, da faculdade jurídica que lhe outorga o art. 24, §3º, da Carta Política.”*<sup>292</sup>.

---

<sup>290</sup> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

<sup>291</sup> BARBOSA RAMOS, Paulo Roberto. *Federalismo e Descentralização Territorial em Perspectiva Comparada – Os Sistemas do Brasil e da Espanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2012. P. 39. Neste sentido, vide LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 18ª. Edição. São Paulo: Malheiros, 2010. P. 96.

<sup>292</sup> O caso sugerido é respeitante à Lei 10.820/1992 do estado de Minas Gerais, conforme colacionamos para melhor compreensão: E M E N T A : AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 10.820/92 DO ESTADO DE MINAS GERAIS - PESSOAS PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA - TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL - EXIGÊNCIA DE ADAPTAÇÃO DOS VEÍCULOS - MATÉRIA SUJEITA AO DOMÍNIO DA LEGISLAÇÃO CONCORRENTE - POSSIBILIDADE DE O ESTADO-MEMBRO EXERCER COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PLENA - MEDIDA CAUTELAR

Incontáveis outros acórdãos foram exarados tendo por objetivo acentuar e consolidar a competência legislativa concorrente, seja com foco na residual<sup>293</sup> ou mesmo situando a responsabilidade dentre o rol das competências concorrentes.

Em contrapartida, Afonso da Silva registra um abrangente quadro de leis já antevisto pela União, onde figuram políticas e diretrizes gerais com a tônica ambiental<sup>294</sup>, bem como expedientes que trazem expressa participação dos Estados na Política Nacional do Meio Ambiente<sup>295</sup>.

De fato, a concorrência entre os entes guarda uma organização concebida pela Carta Constitucional, expressa na separação entre os núcleos de atividade pertencentes a cada um deles: à União incumbe as normas gerais, abstratas e genéricas, enquanto que aos Estados-membros e ao Distrito Federal resta ditar as normas específicas, conforme quadros concretos e preservando as peculiaridades regionais.

Nada obstante, ainda podem sobrevir situações que configurem conflito de preceitos, havido na impossibilidade de se precisar a dimensão da norma, se geral ou

---

DEFERIDA POR DESPACHO - REFERENDO RECUSADO PELO PLENÁRIO. - O legislador constituinte, atento à necessidade de resguardar os direitos e os interesses das pessoas portadoras de deficiência, assegurando-lhes a melhoria de sua condição individual, social e econômica - na linha inaugurada, no regime anterior, pela E.C. n. 12/78 -, criou mecanismos compensatórios destinados a ensejar a superação das desvantagens decorrentes dessas limitações de ordem pessoal. - A Constituição Federal, ao instituir um sistema de condomínio legislativo nas matérias taxativamente indicadas no seu art. 24 - dentre as quais avulta, por sua importância, aquela concernente à proteção e à integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV) -, deferiu ao Estado-membro, em "inexistindo lei federal sobre normas gerais", a possibilidade de exercer a competência legislativa plena, desde que "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º). A questão da lacuna normativa preenchível. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 903 MC/MG. Julgamento: 14-10-1993. Pleno. DJU 24-10-1997. Pp. 54/155).

<sup>293</sup> Vide ADI nº. 2.334/DF.

<sup>294</sup> "A União já expediu, (...) várias leis de política e diretrizes gerais sobre a matéria, tais como o Código Florestal (Lei 4.771, de 1965), a lei que dispõe sobre a proteção à fauna (Lei 5.197, de 1967), a lei que institui a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938 de 1981), a lei que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental (Lei 6.902 de 1981), a lei que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei 7.661 de 1988) entre outras que não excluem a competência suplementar dos Estados na matéria. Ao contrário, pressupõe o exercício dessa competência, às vezes até mencionando-a expressamente como é o caso do § 1º do artigo 6º da Lei 6.938 de 1981, onde se estatui que os Estados na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaboração de normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. No mesmo sentido é o disposto no artigo § 1º do artigo 5º da citada Lei 7.661 de 1988, ao estatuir que os Estados e Municípios, poderão instituir, através de lei, os respectivos Planos estaduais e municipais de gerenciamento costeiro, observados as normas e diretrizes do Plano Nacional e o disposto naquela lei". (AFONSO DA SILVA, José. *Direito Ambiental Constitucional*. 5ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. P. 78).

<sup>295</sup> Lei 6.938/81 – PNMA. Art. 6º, §1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

específica, ocasião em que mais de um ente a normatizará. Aqui imperioso se faz a adoção do princípio *in dubio pro natura*<sup>296</sup>, prevalecendo a regra mais restritiva e que, por isso, melhor resguarde o ambiente<sup>297</sup>.

#### 3.4.5. União, Estados, Distrito Federal e Municípios: Competência Administrativa Comum

A competência material, assim denominada por respeitar à matéria, é comum quanto ao dever de proteger o ambiente, combater a poluição e preservar as florestas, a fauna e a flora. Ou seja: União, Estados, Municípios e Distrito Federal possuem competência material comum para administrar e legislar sobre tais assuntos, conforme artigo 23 da Constituição<sup>298</sup>, em especial seus incisos VI e VII.

No que tange à forma, leis complementares fixarão regras para a cooperação dos entes envolvidos, almejando a harmonia entre desenvolvimento e preservação em todo o território nacional. É esta, inclusive, a redação do parágrafo único do artigo em comento,

---

<sup>296</sup> Há na doutrina posicionamento baseado nos parágrafos 1º e 4º do art. 24 e o art. 225 da Constituição, para conflitos em que o conceito de “norma geral” e “norma especial” são insuficientes, devendo a solução considerar a “prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado, por tratar-se de preceito constitucional (lei nacional) que se impõe à ordem jurídica central ou regional (*in dubio pro natura*)”, conforme LEITE FARIAS, Paulo José. *Competência Federativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999, p. 356. Sob tal alegação, Leite Farias aduz que tal princípio norteará a interpretação, resultando em que, “nos casos em que não for possível uma interpretação unívoca, a escolha deve recair sobre a interpretação mais favorável à proteção ambiental”. (LEITE FARIAS. *Idem*. *Ibidem*).

<sup>297</sup> Este ponto desperta questionamentos, que serão apenas pincelados, apenas a título ilustrativo, por não ser esse o foco do trabalho em curso. Assim, Gavião Filho aduz que “o critério da prevalência pela norma mais favorável orientado pelo princípio *in dubio pro natura*, tem fundamentação material e nada tem a ver com a discussão de delimitação de competência entre a União e os Estados”. Acresce que “o critério da prevalência da norma mais favorável se presta para resolver problemas de inconstitucionalidade material, mas não é muito útil quando se pretende resolver um problema da delimitação da competência legislativa” (GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. *Direito Fundamental ao Ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, Pp. 84/5).

<sup>298</sup> Ainda que algumas apenas indiretamente relacionadas ao ambiente, por ordem do artigo 23 da Carta Magna brasileira, são competências administrativas comuns à União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, em resumo: zelar pela guarda da Constituição, das leis e instituições democráticas e conservar o patrimônio público; cuidar da saúde e assistência pública; proteger bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e bens de valor histórico, artístico e cultural; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; promover programas de construção e melhoria nas habitações e no saneamento básico; registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios, dentre outros.

que autentica e legitima a criação das políticas nacionais ambientais<sup>299</sup>, assim dito ante ao fato de que quando a lei federal tenciona regulamentar tema de interesse comum é intitulada lei nacional<sup>300</sup>.

A sincronia na atuação dos entes federativos com vistas à preservação do ambiente também é observada em outros países, o que é ilustrado, por exemplo, pela necessidade francesa, espanhola e argentina de as comunidades territorialmente envolvidas analisarem o projeto preliminarmente à criação de parques nacionais, bem como na autorização mexicana de participação dos entes federados no gerenciamento das áreas naturais protegidas<sup>301</sup>.

Não é forçoso concluir que o arcabouço constitucional brasileiro, aqui esmiuçado, serve ao desígnio de possibilitar copiosa tutela do ambiente pelos variados Poderes e planos federativos.

Tal se dá em virtude de a guarda ambiental, vertical e horizontalmente compartilhada, prover maior eficácia frente a casos de omissão, desempenho deficiente ou diminuto de um dos Poderes, órgãos ou esferas, conjuntura em que os demais contam com aptidão e poderio suficientes para, por obra da competência concorrente e comum concedida, intervir subsidiariamente com vistas a endossar maior efetividade ao resguardo do ambiente<sup>302</sup>.

De outra senda, por força mesmo dessa estruturação nascida na Constituição, irrompem desacordos normativos, tanto de formulação quanto de execução de políticas,

---

<sup>299</sup> Vide BESSA ANTUNES, Paulo de. *Federalismo e Competências Ambientais no Brasil*. Op. Cit. Pp. 87 e ss.

<sup>300</sup> LOBO TORRES, Ricardo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 12ª Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

<sup>301</sup> BESSA ANTUNES, Paulo de. Op. Cit. P. 105.

<sup>302</sup> Para exemplificar quão válida é a atuação da ação subsidiária, alicerçada nas competências concorrente e comum, em caso de omissão das demais esferas, trazemos à baila exemplo de Ação Civil Pública movida na Justiça Federal brasileira pelo Ministério Público do Estado do Piauí em desfavor do município de Teresina. A intervenção foi incitada em virtude da invasão realizada por grupo denominado “sem teto” em área de dez hectares às margens de um rio federal, com corriqueiro *modus operandi*: prática de desmatamentos e arrasadoras queimadas. O *parquet* arguiu a inércia do município ao não zelar pela Área de Preservação Permanente assentada na zona urbana e, ainda, do Ministério Público Federal. (*Revista de Direito Ambiental*, nº. 24. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, p. 351).

estratégias e programas desarmonizados, graças à sobreposição de jurisdições, competências e obrigações, que vulneram ainda mais o abrigo do ambiente.

Alguns doutrinadores argumentam que a dubiedade nos limites de competência de cada ente federativo culmina na delegação sistemática dos deveres, não restando clara e individualizada a responsabilidade de cada um. Para combater o quadro, buscam traçar preceitos que perfaçam as lacunas deixadas, tais como a aplicação do princípio da subsidiariedade de atuação do ente maior ante à predominância de interesse do menor<sup>303</sup> ou intervenção de ente diverso nos casos de omissão do detentor da competência<sup>304</sup>.

Contudo, a Lei Complementar nº. 140 veio deslindar possível emaranhado normativo, fixando regras para a cooperação entre União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios com vistas a harmonizar políticas e ações administrativas, evitando sobreposição e conflitos de atribuições e assim garantindo eficiência na atuação ambiental<sup>305</sup>.

Dentre os instrumentos previstos, pode cada ente lançar mão por prazo indeterminado de consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica, criação de comissões bi e tripartite, fundos públicos e privados, delegação de atribuições e execução administrativas, tudo devidamente individualizado pelos artigos correspondentes e de maneira cognoscível<sup>306</sup>.

Assim, conscientes do cenário brasileiro e de todo o arcabouço legal constituído, parece-nos arrazoado e coerente propor a descentralização pura e natural dos instrumentos administrativos, legislativos e executivos disponíveis para que a salvaguarda do ambiente seja efetiva e prementemente consolidada.

---

<sup>303</sup> LEITE FARIAS, Paulo José. *Competência Comum e o Federalismo Cooperativo na Subsidiariedade do Licenciamento Ambiental*. In Revista de Informação Legislativa. V. 203. 2014.

<sup>304</sup> GARCIA VITTA, Herald. *Da Definição e da Divisão (no Direito) - Da Classificação das Competências das Pessoas Políticas e o Meio Ambiente*. Revista de Direito Ambiental, v. 10, 1998.

<sup>305</sup> Redação do artigo 3º, inciso III, da Lei Complementar nº. 140, de 08 de dezembro de 2011.

<sup>306</sup> O artigo 7º prevê as ações administrativas da União, ao passo que o artigo 8º trata dos Estados, o artigo 9º dos Municípios e o artigo 10º do Distrito Federal.

## Capítulo IV

### JUSTIFICATIVA E VANTAGEM DO MODELO PROPOSTO

“A concretização da democracia passa pela alteração da realidade física e não somente pelas injunções no ordenamento jurídico, através das operações materiais.”

Amado Gomes, in *O Dom da Ubiquidade Administrativa*.  
Lisboa, 2013<sup>307</sup>.

Durante os capítulos antecedentes, o trabalho se ocupou em delinear os contornos havidos na descentralização, retrogradando ao enquadramento histórico e conceitual do federalismo, percorrendo, após, os institutos administrativos, legislativos e executivos de transferência de poderes e adentrando, enfim, no intrincado arcabouço constitucional brasileiro de competências ambientais.

Cumpramos agora justificar a percepção de que seria a aproximação aos cidadãos do centro de poder a melhor técnica para salvaguardar o ambiente. Ora, de forma congênere a todo o esmiuçado retro, resta evidente entre os estudiosos do ramo<sup>308</sup>, respaldados pela doutrina e incipiente jurisprudência ambiental produzida no país, que a partição de

---

<sup>307</sup> AMADO GOMES, Carla. *O Dom da Ubiquidade Administrativa: Reflexões sobre a Atividade Administrativa Informal*. In *Textos Dispersos de Direito Administrativo*. Lisboa, 2013. Pp. 371/422.

<sup>308</sup> Dentre outros, vide BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. *Proteção do Meio Ambiente na Constituição da República*. In: XLVII Semana Jurídica da Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2009; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental. Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011; e LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 17ª. Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

competências no trato do ambiente é ponto de contenda, carente de normatização própria e precisa.

Por expor um sistema extremamente complexo e intrincado, graças à multiplicidade de atribuições, de natureza sortida, fixadas às instâncias de poder que integram a Federação, a inteligibilidade da proteção legal ao ambiente resta prejudicada<sup>309</sup>, o que reverbera na prática cotidiana dos órgãos encarregados.

#### 4.1. A Realidade Ambiental no Brasil e a Necessidade Urgente de Salvaguarda do Ambiente

O território brasileiro guarda proporções continentais, abarcando a segunda maior área de florestas no planeta, correspondente a sessenta por cento do total de sua extensão territorial<sup>310</sup>. Outrossim, significativa parcela de sua economia e geração de empregos depende em algum grau da atividade agropecuária<sup>311</sup>.

Em virtude disto, a temática ambiental permeia o cotidiano da população, afetando diretamente sua qualidade de vida – vocação intrínseca ao ambiente – ou regulamentando juridicamente suas ocupações profissionais. Outrossim, graças às recentes alterações na legislação ambiental do país, com o advento do chamado Novo Código Florestal<sup>312</sup>, a Administração Pública em todos os seus níveis teve revisitadas suas atribuições, devolvendo à voga o debate da matéria.

Na oportunidade, muitas das falhas operacionais foram desnudadas, bem como desmascaradas brechas à corrupção, que jaziam protegidas pelo pandemônio constitucional e legal de competências, venturosamente cada vez mais evidente.

---

<sup>309</sup> FERREIRA, Heline Sivini. *Competências Ambientais*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 3ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 228.

<sup>310</sup> Fonte: sítio oficial do Governo no Brasil na rede mundial de computadores. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2012/12/brasil-detem-segunda-maior-area-florestal-do-planeta>. Acesso em 11/04/2018.

<sup>311</sup> Informações extraídas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, através do endereço eletrônico: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/comercioeservico/pas/analise99.shtm>, e do sítio virtual das Nações Unidas no Brasil, <https://nacoesunidas.org/fmi-10-da-mao-de-obra-do-brasil-trocou-agricultura-pelo-setor-de-servicos-nas-ultimas-2-decadas/>. Acesso a ambos em 11/04/2018.

<sup>312</sup> Lei número 12.651, de 25 de maio de 2012. Em virtude da colossal riqueza e fascínio que circundam o tema, inexequível será abordar neste trabalho a reforma no Código Florestal brasileiro.

Outra feição a ser assinalada respeita ao quadro brasileiro de desproporções regionais, com escandalosos contrastes entre a realidade de estados do centro-sul e centro-norte da Federação no que tange ao acesso à educação, condições sociais, infraestrutura rodoviária, em tudo resvalando na situação ambiental.

A isso é somada a incompetência política vulgarizada no país, em que os cargos públicos de maior influência e relevância costumeiramente são entregues como prêmios politiqueiros, dissimulada ou totalmente desprezada a capacidade técnica de seu titular, em nada contribuindo e em muito obstaculizando o êxito dos ideais constitucionais e de salvaguarda do ambiente.

Ademais, em virtude desta inércia institucional e apatia ante à situação ambiental, muitos encarregados de secretarias e outros órgãos legisladores e fiscalizadores ignoram as alternativas constitucionais e legais existentes para implantação do arcabouço protetivo ambiental, entornando nos cidadãos uma verborragia de deveres e normas prolixas a seguir, que unicamente se prestam a confundir e inabilitar o exercício de qualquer atividade ou a obtenção de qualquer licença de natureza ambiental.

Corroboram irrefutavelmente o alegado as estatísticas de atraso na expedição de documentos como o Cadastro Ambiental Rural, cujo prazo de concretização tem sido prorrogado por diversas vezes desde o surgimento desta obrigação legal de regularização ambiental no campo, trazida pelo Código Florestal em vigor<sup>313</sup>.

Infelizmente, a realidade então experimentada pelo ambiente no Brasil nada mais é do que a mera consequência deste conjunto institucionalizado de erros, omissões e ausência de comprometimento com a causa. E aqui não nos limitamos à feição conservacionista do Direito do Ambiente, eis que o embaraço se estende mesmo ao campo

---

<sup>313</sup> O Cadastro Ambiental Rural (CAR) foi criado para acompanhar o processo de regularização ambiental das 5,4 milhões de propriedades rurais e posses do país. Ao se inscreverem no cadastro, os produtores rurais forneceram informações sobre eventuais passivos em Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente em seus imóveis. Todavia, nem todos os pequenos e médios agricultores, por absoluto desamparo técnico, conseguiram realizar o envio dos dados exigidos, tendo sido inevitáveis algumas prorrogações do prazo para adesão ao CAR, pelo que a última delas teria fim em 31 de maio de 2018, segundo o Decreto nº. 9.257, de 29 de dezembro de 2017. Contudo, na noite da data terminativa, sofreu a quarta prorrogação, desta vez para 31 de dezembro de 2018.



desenvolvimentista<sup>314</sup>. Em suma, todos são prejudicados, mesmo que não se apercebam disso.

Conforme já esmiuçado no texto constitucional, a elaboração e execução de políticas públicas, aí incluída a oferta de serviços públicos, restou fracionada entre os diversos entes federativos, com autonomia bastante a que estipulem as condições pelas quais os serviços serão disponibilizados.

O que ocorre, entretanto, é que massiva parcela dos órgãos da Administração Pública federal foram dotados de capacidades administrativas muito aquém das demandas que suas responsabilidades impõem. Se o empecilho é capaz de impactar a mais abrangente e expressiva esfera de poder, com muito maior intensidade atinge os governos estaduais e municipais da Federação, que se constatarem impossibilitados de cumprir suas funções.

Por conseguinte, a relação entre a distribuição de competências aos entes federativos, suas autonomias políticas e as tantas vulnerabilidades administrativas que ostentam é terreno fértil ao advento de toda sorte de resultados políticos insatisfatórios, decorrentes da descoordenação das ações empreendidas ou da falta de cooperação na resolução dos problemas surgidos no exercício de suas competências.

Tal quadro se apresenta de maneira latente ou mesmo aguda, consubstanciado no labor das prefeituras milhares existentes e dos governos municipais brasileiros em elaborar mecanismos de cooperação intergovernamental para as áreas de cujas políticas públicas são encarregados.

---

<sup>314</sup> No magistério de Carla Amado Gomes e Fernando Loureiro Bastos, durante as aulas de Direito Internacional e Europeu do Ambiente na Universidade de Lisboa, a professora doutora expôs os contornos das teorias conservacionista, preservacionista e desenvolvimentista do ambiente. A lição que permaneceu consiste em que conservadorismo e preservacionismo são correntes de pensamento ecológico que se diferenciam basicamente pela possibilidade ou não de exploração da natureza. Enquanto para os conservadoristas os recursos naturais devem ser explorados de forma racional, os preservacionistas adotam uma visão mais ecocêntrica de que não deve a natureza servir aos propósitos exploratórios do ser humano, com exceção aos fins de lazer, pesquisa e educação ambiental. De forma diametralmente oposta, os desenvolvimentistas defendem a visão antropocêntrica no trato do ambiente. A esse respeito, vide AMADO GOMES, Carla. *Sustentabilidade Ambiental: Missão Impossível?* Lisboa: ICJP, 2014. Disponível em <http://www.icjp.pt/content/sustentabilidade-ambiental-missao-impossivel>. Último acesso em 08/04/2018.

Para isso, os consórcios entre os entes da Federação são fundamentais e interessantes mecanismos de promoção de tal articulação federativa, pelo que teriam maior expressividade e alcance nas regiões brasileiras dotadas de robusto crescimento econômico e demográfico, produto do intenso investimento privado, mas que, em total disparate, abrigam as mais débeis administrações municipais ao lado de atrofiados órgãos governamentais.

A isso é somada a quase onipresente corrupção<sup>315</sup>, que representa um ônus insuportável à frágil e afrontada sociedade brasileira e se revela, sobremaneira, pelos contornos da excessiva e paralisante burocracia estatal. Ao tocar a questão ambiental, sua potencialidade lesiva é ainda acentuada.

Tal é devido ao fato de ser o ambiente um bem constitucionalmente garantido<sup>316</sup>, inserido na terceira geração dos direitos fundamentais<sup>317</sup> ou mesmo classificado como “direito difuso”, cuja fruição se externa de forma individual e geral simultaneamente<sup>318</sup>. Desta maneira, o equilíbrio e a salvaguarda ambiental não mais habitam o plano de simples e mero interesse, representando, para adiante, rica cultura jurídico-social, pelo que clama urgente seriedade, efetividade e transparência em seu trato.

---

<sup>315</sup> Vide AMADO GOMES, Carla; FERNANDA NEVES, Ana e BITENCOURT NETO, Eurico (Coord.). *A Prevenção da Corrupção e Outros Desafios à Boa Governança da Administração Pública*. Lisboa: ICJP, 2018.

<sup>316</sup> Artigo da Constituição Federal de 1988. Contudo, em muito extrapola os limites constitucionais brasileiros a garantia desse direito, estando mesmo protegido por célebres instrumentos de Direito Internacional, como a Declaração de Estocolmo de 1972, que reza: “O homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar, sendo portador solene da obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras”. (Princípio 1 da Declaração de Estocolmo Sobre o Ambiente Humano. Estocolmo, junho de 1972).

<sup>317</sup> Uma vez assegurado o direito à vida, a possibilidade de dignidade de uma vida saudável está diretamente atrelada a um ambiente equilibrado, pelo que a preservação do meio ambiente pode ser inserida no rol de direitos humanos fundamentais. Senão, vide Bobbio: “Ao lado dos direitos, que foram chamados de segunda geração, emergiram hoje os chamados direitos de terceira geração(...) sendo o mais importante deles reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver em um ambiente não poluído.” (BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho: Rio de Janeiro, Campus, 1992. P. 6).

<sup>318</sup> Vide PEREIRA DA SILVA, Vasco. *Verde Cor de Direito - Lições de Direito do Ambiente*. Almedina, 2002. Ainda, quanto à natureza difusa do direito ao ambiente: “O direito ao meio ambiente é de cada pessoa, mas não só dela, sendo ao mesmo tempo transindividual. Por isso, o direito ao meio ambiente entra na categoria de interesse difuso, não se esgotando numa só pessoa, mas se espalhando para uma coletividade indeterminada”. (LEME MACHADO. Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 15ª Edição. Op. Cit. P. 118).

Quando um cidadão recorre à Administração Pública, por intermédio de qualquer de seus agentes, em busca de dirimir dúvidas que a mesma Administração criou ou fracassou em esclarecer, e ali não logra obter sucesso, um grave problema está configurado na metodologia estadual, rogando urgente resolução. Isso se agrava ante o fato de ser este, pela legislação vigente, o único procedimento lícito ao cidadão e a única solução legal que pode vislumbrar.

Assim, se, a título de ilustração, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente não tem convicção acerca dos contornos e limites do direito do requerente de uma autorização ambiental rural ou sobre as etapas do procedimento que deverá ser adotado para tanto, poderá engessar a atividade até que o descubra ou ocasionar prejuízos de incalculável monta, até mesmo o arruinamento de toda uma produção anual, eis que as atividades agrícolas dependem diretamente de fatores climáticos e a demora pode ser avassaladora.

De outra senda, acaso criminosa ou desesperadamente decida o postulante agir à revelia da lei, também podem os desastres ambientais causados ser incomensuráveis e irreversíveis, se desdobrando por várias gerações e comprometendo até mesmo o ecossistema mundial.

Justamente diante deste tenebroso horizonte de ineficiência e caos generalizado, tanto a preservação quanto a recuperação ambiental no Brasil dificilmente serão alcançadas enquanto os imperativos jurídicos não se desprenderem dos diplomas normativos e ganharem vida nas políticas públicas, gestadas pela consciência ética<sup>319</sup>.

Ademais, outro aspecto deve ser considerado, consistindo este no dilema de se garantir o controle das cúpulas políticas eleitas sobre a burocracia profundamente arraigada e institucionalizada, que tanto desonram e contaminam os estados democráticos e proliferam o círculo vicioso da ineficiência e da corrupção<sup>320</sup>.

---

<sup>319</sup> A esse respeito, vide FALS BORDA, Orlando. *El Problema de Como Investigar la Realidad para Transformarla por la Práxis*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1989; e GUEDES ALCOFORADO, Flávio Carneiro. *Contratualização e eficiência no setor público: as organizações sociais*. In X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, 2005.

<sup>320</sup> Seria este um dos principais problemas dos estados democráticos, devido à inevitabilidade da delegação de responsabilidades dos representantes políticos aos burocratas. Neste sentido, NISKANEN, William. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: University of Chicago Press, 1971 e PRZEWORSKI, Adam. *Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica*. In Revista Brasileira de Ciências Sociais. N°. 32. São Paulo: Anpocs, 1996.

Ora, na democracia representativa brasileira, detêm legitimidade e responsabilidade políticas os governantes eleitos, impendendo a eles, por intermédio dos partidos, a formulação de programas governamentais a serem avaliados pelos eleitores<sup>321</sup>. Contudo, é fundamental o conhecimento técnico na área para a melhor estruturação e implementação destes programas e, na conjuntura brasileira, a quem resta o controle desta primordial tarefa é ao burocrata. Ainda que o responsável técnico esteja imbuído de todo tipo de dedicação e produtividade, seu trabalho não triunfará acaso o passo seguinte não seja dado<sup>322</sup>.

Em virtude disto, tantos documentos ambientais prescrevem por permanecem vários anos adormecidos, seja aguardando um mero ato de remessa ou, pior, a obtenção de algum tipo de lucro por parte do servidor encarregado, incorrendo em ainda mais delitos, corrupção e dilapidação de tempo e dinheiro, além de avultar a má reputação do serviço público no país.

À vista deste quadro, é objetivo crucial do trabalho salientar a eficácia concreta e potencial dos métodos de cooperação federativa existentes, para melhor entendimento e instauração da descentralização da atividade ambiental e consequente aproximação do Estado ao cidadão, promovendo, assim, o resguardo do ambiente e o desenvolvimento territorial no âmbito econômico, social, político- institucional e mesmo cultural.

#### 4.1.1. Algumas Falhas Administrativas Encontradas

Infundáveis são as fissuras havidas no sistema de tutela do ambiente no Brasil. Além da negativa da realidade que assola o ambiente, com incipiente conhecimento sobre a extensão e abrangência dos problemas ambientais, a exiguidade financeira e técnica de pessoal, coligados à escassez de interesse e empenho de indústrias, empresas e a população em zelar e gerir seus detritos, também os Estudos de Impactos Ambientais reclamam maior qualidade e integridade em sua elaboração.

---

<sup>321</sup> VESCOVI DE ARAGÃO, Cecília. *Burocracia, Eficiência e Modelos de Gestão Pública: um Ensaio*. Revista do Serviço Público. Nº. 48. Dez 1997. Pp 104/132.

<sup>322</sup> Vide WEBER, Max. *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1964. O autor alerta para o risco de a burocracia estatal avançar em suas funções rumo à formulação de políticas, eis que dispõe do conhecimento técnico necessário para tanto. Contudo, carece ela de legitimidade para tomar decisões.

A Resolução CONAMA nº. 001/86 define impacto ambiental como sendo qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população, bem como as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais<sup>323</sup>.

Desta maneira, deveriam tais avaliações fiel e incansavelmente atender aos anseios ambientais de proteção, com vistas à ampliação do alcance da vigilância e controle ambiental, consubstanciada no acompanhamento subsequente à autorização administrativa exarada e na averiguação de seu adimplemento. No entanto, tal supervisão “não tem utilizado todas as forças sociais. O comportamento estatal de prescrever regras e de ameaçar com sanções têm deixado de lado a avaliação metódica e constante dos resultados<sup>324</sup>”.

Outrossim, a concentração em Brasília das ferramentas de monitoramento do desmatamento por corte raso<sup>325</sup> na Amazônia e queimadas, muitas vezes deixadas a cargo de servidores públicos com insuficiente preparo e desatenção escorada na estabilidade garantida a cargos públicos<sup>326</sup>, vulneram a custódia ambiental, comprometem a veracidade dos dados obtidos e dão margem a confusão, transtornos administrativos e toda sorte de corrupção da atividade governamental<sup>327</sup>. E os danos vão além, fomentando e revigorando a indústria de multas ambientais e consequentes embargos, que são misteriosamente retirados de empreendimentos após algum tipo de acordo obscuro.

---

<sup>323</sup> Resolução CONAMA Nº 001/1986 - "Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental." - Data da legislação: 23/01/1986 - Publicação DOU, de 17/02/1986. Pp. 2548/9 - Alterada pelas Resoluções nº 11, de 1986, nº 05, de 1987, e nº 237, de 1997.

<sup>324</sup> LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. 17ª. Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2009. P.1078.

<sup>325</sup> É denominado corte raso a eliminação de toda e qualquer vegetação existente sobre uma área, para o plantio de outra cultura agrícola ou florestal, pelo que também é chamado de conversão, eis que a área que originariamente abarcava florestas foi convertida para o plantio ou reflorestamento.

<sup>326</sup> Constituição Federal. Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. O tema divide a população brasileira, acometida pela ineficiência dos serviços públicos e que motivaram iniciativas como o Projeto de Lei do Senado nº. 116, de 2017, de autoria da Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), que propõe a perda do cargo público por insuficiência de desempenho do servidor público estável.

<sup>327</sup> No Brasil, é bastante utilizada a expressão “criar dificuldades para vender facilidades” e isso reflete em muito a realidade administrativa do país.

Exemplo notório disto é a quantidade absurda dos chamados “falsos PRODES”, que é o Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite, uma iniciativa internacionalmente reconhecida e que em 2009 elevou o Brasil à categoria de liderança no tema da redução de desmatamentos na Conferência das Nações Unidas para Mudança Climática em Copenhague e que motivou o Reino da Noruega a doar ao país até um bilhão de dólares para a redução das taxas de desmatamento<sup>328</sup>.

Ora, é mesmo ultrajante que um sistema em tal grau respeitado pela comunidade internacional seja tão mal gerido no Brasil, graças sobretudo à desatenção e descuido de seus operadores, incumbidos de realizar a mera transcrição ao papel das informações pelos satélites fornecidas. Os erros que produzem os falsos PRODES deveriam ser alvo de severas punições por parte da Administração Pública e mesmo do Poder Judiciário, pois, para além de turvar os resultados de tão importante trabalho e dificultar ainda mais a salvaguarda de tão valioso e universal bem, ocasionam complicações de todo tipo aos produtores rurais, desde proibições na comercialização de seus produtos, bloqueios nas matrículas dos imóveis, multas milionárias e embargos às atividades de sua subsistência e produção de alimentos para abastecimento do país.

Ademais, na realidade brasileira de insegurança jurídica e descarada afronta aos direitos fundamentais, dentre eles o direito à propriedade privada, inúmeras são as empresas de pequeno, médio e grande porte e propriedades urbanas e rurais invadidas e destruídas por grupos terroristas travestidos de movimentos sociais, que se aproveitam da controvérsia para espalhar o pânico na sociedade brasileira, na maioria das vezes se valendo da queimada de pastagens, florestas, maquinário e mesmo assassinatos de trabalhadores.

Desta maneira, a proteção ao ambiente resta absolutamente à mercê de todas estas variantes mencionadas, pelo que é mesmo difícil crer na sua eficácia e tentar auxiliar seu sucesso chega a parecer quase uma utopia. Contudo, afortunadamente os avanços na temática ambiental são inegáveis e devem mesmo ser perseguidos a todo custo, motivo

---

<sup>328</sup> BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Coordenadoria Geral de Observação da Terra. *Programa Amazônia – Projeto PRODES. Metodologia para o Cálculo da Taxa Anual de Desmatamento na Amazônia Legal*. Documento produzido por Gilberto Camara, Dalton Valeriano e João Vianeí em setembro de 2006. Revisado por Marisa da Motta em abril de 2010 e por Luis Maurano em outubro de 2013. São José dos Campos, 2013.

por que o modelo de descentralização das políticas públicas, das iniciativas de educação da sociedade quanto ao uso racional e sustentável dos recursos naturais e de fiscalização das atividades potencialmente poluidoras é apoiado neste trabalho.

Além do mais, o Licenciamento Ambiental Rural, previsto pela Constituição Federal<sup>329</sup> ao legislar sobre proteção ambiental e controle da poluição, cuja competência é concorrente entre a União, estados e municípios, em geral resta desarranjado por carência de interesse de servidores públicos encarregados e, perpetuamente, pelo excesso de corrupção.

Também a irregularidade urbana, manifesta nos loteamentos clandestinos e irregulares e pelos assentamentos informais, “que não respeitam leis nem limites físicos, territoriais nem ecológicos, às custas de péssimas condições de vida para a população, traz em seu bojo verdadeiro passivo ambiental que precisa ser enfrentado com políticas de prevenção e regularização, observando a tutela ambiental impregnada no texto constitucional”<sup>330</sup>.

#### 4.2. Alternativas Possíveis Divisadas

Já é sabida a previsão constitucional de o Estado, em todas as suas esferas, resguardar o ambiente, sendo esta competência comum a todos os entes federativos. Para tanto, foram criadas Secretarias subordinadas ao Ministério do Meio Ambiente<sup>331</sup>, Conselhos Colegiados e órgãos vinculados com atuação nacional e divisão de atividades para âmbito estadual e municipal.

Ademais, a própria justificativa de existência do Ministério do Meio Ambiente prevê a conciliação entre esforços públicos e da sociedade na consecução do fim ambiental, apresentando como missão o desenvolvimento e concretização de políticas públicas ambientais nacionais articuladas com os atores públicos e ajustadas à sociedade.

---

<sup>329</sup> Artigo 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. A Resolução Conama nº. 237/1997 prevê o licenciamento ambiental de atividades agropecuárias e preceitua que “o CONAMA definirá, quando necessário, licenças ambientais específicas, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento”.

<sup>330</sup> DANUSA JELINEK, Rochele. *Licenciamento Ambiental e Urbanístico para o Parcelamento do Solo Urbano*. Porto Alegre: MPRS, 2005. P. 01.

<sup>331</sup> Vide art. 49 da Lei nº. 13.502, de 1º. De novembro de 2017.

O desígnio cardinal almejado pela pasta consiste no reconhecimento por sua excelência, credibilidade e eficiência na proteção do meio ambiente, aliada ao desenvolvimento sustentável do país.

Assim, perfeitamente favorável está o cenário à prosperidade da política ambiental brasileira: conforme à Carta Máxima e dotado de organismos com cristalino mister de descentralização de funções e participação popular, em todas as esferas federativas.

Ainda mais, a possibilidade de interpretação constitucionalmente sinalizada aos agentes públicos tem o condão de dirimir dúvidas que porventura surjam no cotidiano das secretarias e órgãos municipais, bem como promover adequações às realidades ambientais locais, antevendo ameaças ao ambiente que não se afiguram em outras regiões da Federação.

Contudo, teimam os atores políticos ambientais em incidir na subestimação das possibilidades interpretativas oferecidas pelo Texto Constitucional<sup>332</sup>. Ora, se as palavras têm uma determinada abrangência de significados e as interpretações que omitem esses sentidos não são probas, não parece certo que os encarregados de atividades específicas refreiem o alcance que a própria Constituição sinalizou a seu âmbito de competência, legislando ou mesmo expedindo atos administrativos que depauperem as intenções constitucionais<sup>333</sup>.

Seguramente, poderia o Diploma Constitucional ter se expressado de maneira menos ambígua, bem como o Congresso Nacional prosperado mais rumo a erigir um modelo federativo mais desembaraçado<sup>334</sup>. Mas, diante do quadro que afinal se instaurou,

---

<sup>332</sup> “Penso que, em realidade, a centralização da federação brasileira, diante do Texto de 1988, é muito mais uma obra da interpretação constitucional do que uma realidade que se apresenta clara ante à redação da norma”. (BESSA ANTUNES, Paulo de. *Federalismo e Competências Ambientais no Brasil*. Op. Cit. P. 141).

<sup>333</sup> Vide SCALIA, Antonin. *A Matter of Interpretation: Federal Courts and the Law*. Princeton: Princeton University Press, 1997. P. 24.

<sup>334</sup> Barroso pontua, com relação ao Poder Judiciário, que: “os métodos de atuação e de argumentação dos órgãos judiciais são essencialmente jurídicos, mas a natureza de sua função, notadamente quando envolva a jurisdição constitucional, é inegavelmente política”. (ROBERTO BARROSO, Luís. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 287).



resta às legislações municipais evoluir e disciplinar, com autonomia suficiente e efetiva, todas as questões que somente a elas cabe verdadeiramente solucionar.

Nenhum disparate ou contrassenso está aqui sendo proposto, eis que, consoante o professor Bessa Antunes, adotando-se os princípios e normas esculpidos na Constituição de 1988, esta “seguramente admite uma interpretação mais descentralizadora e liberal do modelo federativo do que aquela que vem prevalecendo e que tem causado inúmeros problemas para a autonomia dos Estados e para o próprio funcionamento do regime democrático. No caso da proteção ambiental, temos gasto recursos demais e obtido proteção de menos<sup>335</sup>”.

Desta maneira, também o Poder Judiciário tem o condão de em muito auxiliar a salvaguarda do ambiente e o desenvolvimento sustentado do país, em especial de seus confins, que, por ironia, guardam a mais importante floresta do mundo, a Amazônica.

Para tanto, as peculiaridades específicas das regiões devem ser sopesadas, com vistas a que o modelo teórico constitucional corresponda à situação política real e se transforme em uma prática, intento a que devem os juízes estar abertos, bem como às necessidades concretas da descentralização<sup>336</sup>.

De mais a mais, em escora aos anseios enalçados pelo Ministério do Meio Ambiente, a Carta Magna assenta, no rol de princípios regentes da Administração, a eficiência<sup>337</sup>, que, elucubradas as dimensões e pluralidades brasileiras, chega mesmo a indicar que são mais recomendáveis as veredas da descentralização<sup>338</sup>.

---

<sup>335</sup> BESSA ANTUNES. Paulo de. Op. Cit. P. 142.

<sup>336</sup> Sem almejar adentrar celeumas como o ativismo judicial, cumpre invocar Ronald Dworkin: “Os juízes devem impor apenas convicções políticas que acreditam, de boa-fé, poder figurar numa interpretação geral da cultura jurídica e política da comunidade. Naturalmente, os juristas podem, razoavelmente, discordar sobre quando esta condição é satisfeita, e convicções muito diferentes, até mesmo contraditórias, podem passar pelo teste. Mas algumas não. Um juiz que aceita esse limite e cujas convicções são marxistas ou anarquistas, ou tiradas de alguma tradição religiosa excêntrica, não pode impor essas convicções à comunidade com o título de Direito, por mais nobres ou iluminadas que acredite que sejam, pois elas não se podem prestar à interpretação geral coerente de que ele necessita”. (DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000. P. IX).

<sup>337</sup> Artigo 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

<sup>338</sup> Neste sentido, vide GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002. P. 41.

#### 4.2.1. Melhor Definição e Maior Atribuição de Poderes aos Municípios

O artigo 25, §3º. Da Carta Constitucional brasileira faculta aos Estados-membros que, mediante lei complementar, instituem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Nada obstante, não se verificou o comprometimento dos municípios e estados no desenvolvimento dessas regiões metropolitanas como ferramentas intergovernamentais para a resolução de adversidades a eles comuns, tomando o movimento de descentralização brasileiro a aparência de uma “municipalização autárquica”, em que aos municípios foi lançada a responsabilidade total de implantação de políticas sociais, malgrado suas evidentes desigualdades técnicas e econômicas<sup>339</sup>.

Além disto, face às confusões constitucionais de competências, se instaurou conveniente ciclo de debandada de responsabilidades entre os governos, de modo que nenhum deles quis se imiscuir a assumir tarefas, culminando no arraigamento de relações intergovernamentais não coordenadas e competitivas, talvez fundado na crença de que seria a instituição de regiões metropolitanas agente determinante da diminuição do poder tanto dos estados quanto dos municípios.

Nesse decorrer, muito em função da preponderância da concepção descentralizadora municipalista trazida pela Constituição Federal, restaram os instrumentos de parceria ou cooperação no plano subnacional encolhidos e, quando presentes, apresentando traços de grande fragilidade institucional<sup>340</sup>.

---

<sup>339</sup> De acordo com os autores: “os governos estaduais e os municípios metropolitanos, embora reconheçam formalmente a importância da questão institucional metropolitana, tendem a ver esta questão como um jogo de soma-zero, em que a maior governança implicaria diminuição de poder para estados e/ou municípios. (...) Os atores políticos com maior cacife político – normalmente agências estaduais de vocação urbana e municípios maiores – tendem a ser conservadores e arredios diante de propostas de mudança do status quo.” (AZEVEDO, Sérgio de; DOS MARES GUIA, Regina. *Reforma do Estado e Federalismo: os Desafios da Governança Metropolitana*. In: QUEIROZ RIBEIRO, Luiz César de. *O Futuro das Metrôpoles: Desigualdades e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan-FASE, 2000. P. 530).

<sup>340</sup> ABRUCIO, Fernando. *A Reconstrução das Funções Governamentais no Federalismo Brasileiro*. In: HOFMEISTER, Wilhelm; BRASILIENSE CARNEIRO, José Mario. *Federalismo na Alemanha e no Brasil. Série Debates*. Nº 22. Volume I, 2001. P. 102.

Outro pormenor a ser considerado reside em que a União passou a direcionar recursos aos municípios sem a intermediação dos estados, o que concorreu para que a prestação dos serviços fosse ainda mais individualizada. Desta seita, o ente municipal que logra o recurso federal dele se vale para resolver problemas internos, não considerando os municípios adjacentes, o que denota a fragilidade da cooperação supramunicipal brasileira<sup>341</sup>.

Carrera Justis leciona que “(...) a ideia de município implica correlação político-administrativa, ou pelo menos política, com um poder superior, o do Estado, ao qual a municipalidade está submetida, embora dentro da mais ampla autonomia<sup>342</sup>”.

Desta maneira, a ideia de uma disposição orgânica de funções é inseparável do próprio conceito da existência do Estado, eis que é natural que um centro automático de atividade resulte em subcentros de aplicação, expansão e coordenação, para que o desempenho nas diversas frentes desta atividade seja mais ligeiro e eficiente<sup>343</sup>.

Assim, graças à autonomia que a Constituição de 1988 concedeu aos Municípios da federação, estes dispõem de poderes administrativos, financeiros e políticos para o exercício de governo e administração próprios, equivalendo suas leis orgânicas a “Constituições Municipais<sup>344</sup>”.

Desta feita, um ente dotado de poder de auto-organização<sup>345</sup>, autogoverno<sup>346</sup>, normatividade própria ou autolegislação<sup>347</sup> e autoadministração<sup>348</sup>, resta perfeitamente apto a exercer excelentemente suas obrigações ambientais sem que o recurso a qualquer outra instância seja determinante, primordial e repetitiva. Mais ainda sendo competente

---

<sup>341</sup> A esse respeito, vide PROSPERI MEYER, Regina Maria; DORA GROSTEIN, Marta e BIDERMAN, Ciro. *Aspectos Relevantes do Quadro Metropolitano Brasileiro*. São Paulo: Mimeo, 2001.

<sup>342</sup> NOBRE DE MELO, Martinho. *Noção Jurídica da Descentralização*. Op. Cit. P. 739.

<sup>343</sup> Idem. Ibidem.

<sup>344</sup> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado (...).

<sup>345</sup> Segundo Lopes Meirelles, consiste no poder de elaboração de lei orgânica própria.

<sup>346</sup> É o poder de eleição do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores.

<sup>347</sup> A elaboração de leis municipais dentro dos limites de atuação traçados pela Constituição da República.

<sup>348</sup> administração própria para criar, manter e prestar os serviços de interesse local, bem como legislar sobre os tributos e suas rendas.

para legislar sobre assuntos de interesse local<sup>349</sup> e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber<sup>350</sup>.

Como resposta às contendas acerca dos contornos da expressão interesse local, Lopes Meirelles aclara ser “aquele que direta e imediatamente atinge a comunidade que vive o problema a solucionar (...) não podendo delegar a nenhum outro ente político o poder de legislar sobre o interesse que lhe é próprio e particular<sup>351</sup>” e Leme Machado acresce que a sistemática leva a que “o interesse local – inserido no Município – não poderá ser anulado pelos interesses que o envolverem em escala maior, mas levado em conta no balanceamento dos interesses<sup>352</sup>”.

Para o caso de despontarem possíveis argumentos impeditivos de ordem tributária, cumpre rememorar que a Constituição Federal prevê regra estável sobre a descentralização fiscal e os repasses de recursos financeiros aos Municípios, independentemente a aplicação das rendas municipais de qualquer consulta prévia a outro ente federativo, sendo bastante à lei orçamentária municipal que contenha as dotações necessárias para tanto<sup>353</sup>.

Por fim, convém pontilhar que a violação à autonomia do Município por parte do ente estadual que o abriga enseja a intervenção federal<sup>354</sup>. A seu turno, a violação da autonomia municipal por parte da União suscita o controle de constitucionalidade abstrato ou concreto pelo Poder Judiciário.

No que respeita ao conceito de autonomia, ainda que intermináveis discussões, suscitadas em especial pela escassez de método científico e pela abundância de pontos de

---

<sup>349</sup> O Supremo Tribunal Federal por diversas vezes se manifestou sobre a competência do Município na legislação de assuntos de interesse local, como, por exemplo, na Súmula de Jurisprudência Predominante nº 645: “É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”.

<sup>350</sup> Artigo 30 da Constituição Federal.

<sup>351</sup> LOPES MEIRELLES, Hely. *Direito Municipal Brasileiro*. 6ª. Edição. São Paulo: Malheiros, 1993. P. 98.

<sup>352</sup> LEME MACHADO, Paulo Affonso. *O Município e o Direito Ambiental*. Revista Forense, Volume 317. P. 190.

<sup>353</sup> Consoante os artigos 145, 149-A e 156 da Constituição Federal, pode o Município instituir, cobrar e arrecadar os seguintes tributos: Imposto sobre a Propriedade predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), Imposto sobre a Transmissão *inter vivos* de Bens e Imóveis e de direitos reais a ele relativos (ITBI), taxas, contribuição de iluminação pública e contribuições de melhoria. Outrossim, recebem transferências de verbas federais e estaduais, nos termos do artigo 158 e 159 do Diploma Máximo brasileiro.

<sup>354</sup> É esta a redação do artigo 34, inciso V, alínea b e inciso VII, alínea c da Constituição da República.

vista sociológicos, políticos ou precisamente jurídicos sob os quais se intenta precisar conteúdo, não resta dúvidas de que os dispositivos constitucionais brasileiros não meramente consagram a autonomia municipal como princípio de sistematização política e administrativa, como, igualmente lhe patenteiam conteúdo inderrogável por lei ordinária, consubstanciado em direito público subjetivo, oponível à União e aos Estados<sup>355</sup>.

Desta maneira, ausente qualquer fundamento solene ou sobrepujante às vantagens reportadas, patente desperdício seria a manutenção da confusão legal, jurídica e hermenêutica que acomete o arcabouço político-administrativo brasileiro e lança em risco a higidez do ambiente, constitucionalmente assegurada.

#### 4.2.2. Cooperação entre os Entes Federativos

Em uníssono ao demonstrado em capítulos pregressos, o federalismo cooperativo consiste na divisão de uma mesma matéria em diferentes níveis, entre sortidos entes federativos, mediante repartição vertical de competências<sup>356</sup>, ao passo que a predominância do interesse decorre de as matérias tocantes ao interesse nacional serem atribuídas ao ente federal, deixadas aos estaduais e municipais aquelas relativas aos interesses estaduais e municipais<sup>357</sup>.

Uma, dentre as copiosas razões para a majoração da busca por consenso nos procedimentos administrativos, consiste em que o princípio da cooperação sobressai vitorioso sobre a coordenação e mesmo a colaboração nas relações interadministrativas, tanto dos Estados federais quanto regionalizados<sup>358</sup>.

---

<sup>355</sup> Vide MEIRELLES TEIXEIRA, José Horácio. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Grupo Conceito, 2011.

<sup>356</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 2. Edição. São Paulo: Saraiva, 1997. P. 151.

<sup>357</sup> FARIAS, Talden. *Competência Legislativa em Matéria Ambiental*. Fórum de Direito Urbano e Ambiental. Belo Horizonte, 2007. Volume 06. Número 32. Pp. 58/67.

<sup>358</sup> BITENCOURT NETO, Eurico. *A Administração Pública Concertada*. In AMADO GOMES, Carla; FERNANDA NEVES, Ana e BITENCOURT NETO, Eurico. (Coord.) *A Prevenção da Corrupção e outros Desafios à Boa Governança da Administração Pública*. Lisboa: ICJP, 2018. P. 18. Disponível em [https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book\\_corrupcao\\_icjp\\_3\\_2008.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book_corrupcao_icjp_3_2008.pdf). Acesso em 13 de maio de 2018.

Com efeito, a cooperação intermunicipal em específico revela-se como um precípua vetor da coesão territorial, com evidentes repercussões na qualidade de vida das populações e concorrência entre as cidades, o que pode ter compelido o governo a reexaminar o regime legal ainda em vigor, de maneira a granjear soluções normativas mais acertadas.

Sob a ótica deste trabalho, sobressaem, ainda, outras diretrizes que contribuem para a implantação de uma federação menos desproporcional, como a fixação de critérios de transferências de receitas assentados na aferição real da necessidade do ente beneficiado, consideradas as receitas arrecadadas localmente e em proporcionalidade também com os demais entes federativos. Também pode ser aventado o fomento à fundação de ambientes e fóruns institucionais que mantenham em voga a questão federativa<sup>359</sup>.

Assim, o propósito da predileção pelo tema e a origem de tamanho interesse residem na possibilidade concreta de que a cooperação entre os entes federativos brasileiros, os órgãos públicos e a população traga bons desfechos na problemática ambiental, bem como a transferência de poder aos Municípios propicie, além de todo o já mencionado, liberdade criativa aos sujeitos administrativos, com vistas a solucionar impasses há muito entravados e facilidade no trato com os cidadãos brasileiros.

#### 4.3. Potenciais Benefícios

Em acréscimo ao exposto, podem ainda ser apontadas como benesses da descentralização proposta a aproximação dos centros de poder aos cidadãos, propiciando iniciativas locais produtivas, fortalecimento dos vínculos sociais e majoração da receptividade da Administração Pública ante às mazelas ambientais de cada região e necessidades administrativas dos cidadãos que ali habitam<sup>360</sup>.

No estado do Mato Grosso, acometido por problemas sanitários devido à sua localização fronteiriça, a descentralização veio ofertar traços de êxito, com a assinatura,

---

<sup>359</sup> BACHUR, João Paulo. *Federalismo Fiscal, Atribuições Fiscais Constitucionais e Equalização Regional: EUA, Alemanha e Brasil em Perspectiva Comparada*. Op. Cit. P. 397.

<sup>360</sup> Vide CAUPERS, João. *A Administração Periférica do Estado: Estudo de Ciência da Administração*. Lisboa: Aequitas - Editorial Notícias, 1994.

entre o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e a Administração estadual, de acordos de cooperação técnica voltados à fiscalização de sementes e mudas nas propriedades rurais do estado, para o que houve transferência de recursos do governo federal para o Instituto de Defesa Agropecuária e ampliação no número de fiscais agropecuários encarregados da higidez fitossanitária do estado <sup>361</sup>.

Esta política, em 2016 adotada, foi por muitos anos reivindicada pela população local, em virtude de seu condão de permitir que a fiscalização sanitária na agropecuária alcançasse maior eficácia e consequente proteção ao ambiente e à saúde dos produtores e consumidores dos alimentos ali originados.

Tal medida foi realizada mediante convênio, em total observância ao estatuído pelo Decreto-Lei nº. 200, de 20 de fevereiro de 1967<sup>362</sup>, que, dentre outros, dispõe acerca da organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa.

Semelhante situação se deu com a Administração Pública do estado do Pará, que, no início do mesmo ano já havia compreendido a magnitude dos benefícios que traz a aproximação do centro de poder do administrado, iniciando projetos de descentralização da gestão ambiental e investindo em cursos de qualificação dos servidores públicos encarregados das tarefas ambientais.

Num rompanete elogiável, a Administração estadual reconheceu a importância do fortalecimento da autonomia municipal e da garantia à estruturação do ente para que se torne capaz de exercer suas atividades com independência do órgão estadual. Para tanto, invocou o trabalho em consórcio com os municípios circunvizinhos que já

---

<sup>361</sup> Vide notícia veiculada pelo endereço eletrônico <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/agronegocio/175619-mapa-e-governo-de-mt-assinam-convenio-para-descentralizacao-da-fiscalizacao-de-sementes.html#.WwcN7Igvyls>. Acesso em 12 de outubro de 2017.

<sup>362</sup> Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. § 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais: b) da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio.

desempenhavam a gestão local do ambiente, em uma soma de esforços que perfeitamente traduzem a proposta de cooperação aqui defendida<sup>363</sup>.

Os proventos daí advindos já se fazem perceber no cenário ambiental do estado, que é um dos que economicamente mais dependem da natureza e, portanto, mais desmatamentos e incêndios florestais registram. Entre os anos de 2016 e 2017, houve redução de dezenove por cento nas estatísticas oficiais de desmatamento<sup>364</sup>, o que se deve em muito à proximidade das funções de conscientização e fiscalização entre Estado e cidadão.

Quanto aos incêndios, inúmeras são as causas envolvidas, como o acúmulo de material combustível, e, acima de tudo o crescimento populacional, eis que a grande incidência dos focos descontrolados tem origem na conduta humana<sup>365</sup>. Por força disto, mais uma vez são substanciais as políticas públicas de controle e prevenção adequadas às características de cada região, sendo indispensável a cognição dos períodos e razões que os provocam para que acertadamente possa ser traçado o perfil dos incêndios florestais no país e imediata e eficazmente planejadas as ferramentas de controle<sup>366</sup>.

No que respeita à insistente, famigerada e exorbitante concentração de poder político na esfera federal, vem a descentralização limitá-la, garantindo as liberdades locais e servindo de alicerce para uma organização pluralista de Administração Pública. Ademais, a participação dos cidadãos na tomada de decisões em matéria de ambiente consubstancializa um dos vultuosos ideais do Estado moderno, ao permitir que a empatia das populações locais seja usufruída na resolução de impasses que afetam o bem

---

<sup>363</sup> Página virtual da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Governo do Estado do Pará. Disponível em <https://www.semas.pa.gov.br/2016/02/16/quatro-regioes-do-para-comecam-a-receber-qualificacao-para-descentralizacao-da-gestao-ambiental/>. Acesso em 12 de outubro de 2017.

<sup>364</sup> Informação retirada do endereço virtual da Coordenação-Geral de Observação da Terra do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Disponível em <http://www.obt.inpe.br/prodes/dashboard/prodes-rates.html>. Último acesso em 20 de maio de 2018.

<sup>365</sup> FERREIRA SANTOS, Juliana. *Estatísticas de Incêndios Florestais em Áreas Protegidas no Período de 1998 a 2002*. Curitiba, 2004. P. 02.

<sup>366</sup> A autora prossegue, afirmando que “saber a causa dos incêndios permite trabalhar objetivamente com a prevenção e redução do fogo, otimizando os gastos com a proteção das florestas. Os danos econômicos podem ser mensurados a partir da identificação do tipo de vegetação atingida. Finalmente, a eficiência do combate pode ser medida através da classificação dos incêndios por classe de tamanho. Sabe-se que os incêndios florestais estão intimamente relacionados com as condições meteorológicas. Dependendo dos índices pluviométricos, o número de incêndios pode variar de ano para ano. A coleta de dados sobre as condições meteorológicas das regiões ao longo dos anos, 10 ou mais, é fundamental para caracterizar os incêndios florestais”. Idem. Ibidem.



comum<sup>367</sup>. De resto, pelo evidenciado retro, é consequência da descentralização administrativa perseguida a promoção de concretude ao Princípio Democrático<sup>368</sup>.

Outra faceta da descentralização é a possibilidade de enfraquecimento do sistema de clientelismo do Poder Executivo, cuja base de apoio é construída especialmente nos estados pequenos e desvalidos<sup>369</sup>, esquecidos à própria sorte e fortemente corrompidos estruturalmente.

Entretanto, os acontecimentos recentes transparecem que talvez estejamos atingindo o limite dessas soluções de viés imediatista e incompatíveis com um fortalecimento de práticas republicanas e, finalmente, caminhando para a possibilidade de instauração de um sistema forte, com vasto e surpreendente alcance e efetivamente hábil a proteger o ambiente brasileiro para as presentes e futuras gerações, de maneira sustentável e respeitosa àquele que, por toda a história do Brasil e do mundo, mesmo afrontado por tantas intercorrências, gentilmente fornece os meios para a continuidade da vida no planeta Terra.

---

<sup>367</sup> FREITAS DO AMARAL, Diogo. *Curso de Direito Administrativo*. Volume I. 3.ª Edição. Coimbra: Almedina, 2010. P. 875.

<sup>368</sup> Vide LAMY, Marcelo. *Princípio Constitucional do Estado Democrático e Direito Natural*. In Revista Internacional d'Humanitats. Barcelona: Universidade Autònoma de Barcelona, 2006. Número 09.

<sup>369</sup> MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Redemocratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999. P. 271.

## CONCLUSÃO

No Brasil, as desigualdades regionais, aliadas às deficiências infraestruturais e de gestão, somadas à corrupção e a outras peçonhas transmitidas e enraizadas cultural e estruturalmente, constituem problema que remete às origens históricas do país e perpassa variadas dimensões. A isso é somada a negligência coletiva no trato do ambiente e a falta de consciência popular da dimensão dos problemas que circundam a temática.

Ciente disto, a Lei Máxima brasileira estampou no germe do atual sistema federativo do país a intenção de reduzir as disparidades regionais e retificar as imperfeições havidas, disponibilizando elementos descentralizadores e do arcabouço fiscal com vistas à oferta mais uniforme e abrangente de serviços públicos pelo território nacional. Contudo, decorridas três décadas, a governabilidade ambiental ainda não encontrou a vereda certa da eficácia protetiva do ambiente, repisando fracassos e acentuando a urgência desta tutela.

Basilar rememorar o protagonismo que a Carta Magna concedeu à figura dos municípios, ao profundamente remodelar a posição destes no arranjo federativo, dotando-os, enfim, de autonomia política, administrativa e financeira<sup>370</sup>, a eles incumbindo legislar sobre assuntos de interesse local e, junto aos demais entes da Federação, resguardar o ambiente.

Através da análise e combinação do aparato constitucional federal e dos princípios do Direito do Ambiente brasileiro, resta a compreensão de que o município é competente para, nos moldes delineados no capítulo anterior, produzir leis reportadas à tutela ambiental, bem como proceder à sua execução e cumprimento, realidade que pode alargar a guarida do ambiente e recompor o contexto político-ambiental do país.

A seguir, o texto constitucional promoveu verdadeiro emaranhado normativo de competências ambientais, atravancando a compreensão da divisão de tarefas entre as esferas políticas e lançando margem a toda sorte de incertezas. Quanto às competências

---

<sup>370</sup> BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1999.

administrativas ambientais, consoante artigo 23, a ordem é que tal matéria deverá ser regulamentada por lei complementar, na ausência da qual prevalecerá a competência comum entre todos os entes, mais uma margem dada à confusão.

No que concerne à repartição de competências legislativas, também dispositivo constitucional a disciplinou, dispensando regulamentação normativa excedente. Contudo, os conflitos perseveram, eis que variam as classificações quanto à natureza, extensão, chegando por vezes à concomitância entre dois ou mais entes, o que reforça os atritos entre eles.

Uma vez que está a organização administrativa do Estado brasileiro diretamente atrelada à repartição de competência entre seus entes, particularidade intrínseca ao Federalismo e cláusula imutável da Constituição, não resta mais sensata solução ao problema operacional brasileiro do que propor a descentralização com arrimo na figura do município.

Ora, a inquietação com as reformas institucionais ambientais e os impasses da governabilidade nos diversos campos de atuação no país não se restringem à esfera Executiva federal de poder e nem poderão ser solucionadas isoladamente pelo ente municipal. O regime federativo brasileiro é mesmo um dos componentes de um embaraço político-institucional, pelo que é cada vez mais constante a eclosão de apelos por remodelação e modernização do arranjo federativo brasileiro, seja na mídia, nas casas parlamentares ou mesmo nos seminários acadêmicos.

Diante disto, soa ingênua a ideia de que possa essa evolução ser arquitetada simplesmente assente na questão fiscal ou na descentralização por si só, pelo que deve haver soma de esforços de todos os protagonistas desta teia, movidos por princípios e convicções de cooperação e coordenação de esforços, no encalço de um propósito bem delimitado e assimilado.

A inclusão de normas de sistematização administrativa nos ordenamentos constitucionais de diversos Estados estrangeiros, conforme demonstrado em linhas pregressas, em muito se deve ao fato de tal conteúdo reportar-se diretamente a princípios e valorações típicas da Democracia e do Estado de Direito neles vigente.

A valer, em um Estado Democrático de Direito vigora a diversificação política e a desconcentração dos serviços e centros decisórios, à medida que é incitada a participação popular e a inserção dos cidadãos nas deliberações a eles diretamente relacionada, bem como a instigação de que é este seu papel ativo.

Para além de um pacto definitivo com contornos descentralizados, se faz essencial a formulação de um processo contínuo de aprimoramento e otimização da dimensão federativa, norteados pela recuperação do caráter republicano das instituições, através da benfeitoria dinâmica de distribuição e redistribuição de poderes voltados à correta gestão e eficaz salvaguarda do ambiente brasileiro.

Assim, a despeito de a Carta Magna brasileira fundamentalmente estabelecer o bosquejo estático da divisão de competências entre os diversos entes federativos, tal repartição formal de poderes apenas poderá ser verdadeiramente compreendida e gerar os frutos pretendidos se analisada em conjunto com a dinâmica de sua operação.

Apesar do sistema administrativo adotado pela federação brasileira estampar atributos de cooperação e coordenação, representados pelas competências comuns inauguradas, na prática este perdura pouco coordenado e cooperativo.

O que parece certo é que o florescimento dos ansiados préstimos da descentralização, tais quais a melhor eficiência, o acréscimo de transparência e as perspectivas de maior integração e participação da sociedade civil não reclamam exclusivamente um real ou suposto padrão institucional, mas verdadeiramente um contexto social e cultural mais evoluído.

Da mesma forma, por outro ângulo, a referência a uma ética regulatória está correlacionada à introdução de mecanismos reservados a evitar a tomada do regulador pelos regulados, em outras palavras, um grave impasse da apologia às estratégias de cooperação reside em que podem estas desaguar em fenômenos de corrupção, em especial em países como o Brasil. Para evitar tal tendência maléfica se faz premente que haja mecanismos que a previnam ou a ela energicamente reajam quando identificadas, podendo consistir em garantias de independência face às ambições inerentes ao ramo de atividade das agências e na rotatividade de seus membros.

Em concordância com o que certo dia ouvi pelos ciclos de debates da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, a custódia do ambiente é uma missão sob vários aspectos maior que a própria vida, não somente por se precipitar ao infinito e além, enquanto a espécie humana perdurar por esta terra, mas também por reclamar constante e honesto aperfeiçoamento dos arquétipos de desenvolvimento econômico das nações e transformação da consciência humanas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A. ACKERMAN, Bruce. *The Rise of World Constitutionalism*. Virginia Law Review. V. 83. 1997.

A. ACKERMAN, Bruce. *Nós o Povo Soberano: Fundamentos do Direito Constitucional*. Tradução de Mauro Raposo de Mello. Coordenação e Supervisão de Luiz Moreira. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ABREU DALLARI. Dalmo de. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 20ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática, 1986.

ABRUCIO, Fernando. *A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula*. In DINIZ DE SANTI, Eurico Marcos. *Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. *A Reconstrução das Funções Governamentais no Federalismo Brasileiro*. In: HOFMEISTER, Wilhelm; BRASILIENSE CARNEIRO, José Mario. *Federalismo na Alemanha e no Brasil. Série Debates*. Nº 22. Volume I, 2001.

AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1994.

\_\_\_\_\_. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional Ambiental*. São Paulo: Malheiros. 5ª Edição, 2004.

AGRANOFF, Robert. *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden: Nomos, 1999.

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *El Federalismo Actual como Federalismo Cooperativo*. In *Revista Mexicana de Sociología*. Volume 58, número 04, Oct/Dec., 1996.

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch. *Federalismo y Cooperación en la Republica Federal Alemana*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

ALEMANHA. *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*, Deutscher Bundestag, 1949.

ALMEIDA Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

AMADO GOMES, Carla. *As Operações Materiais Administrativas e o Direito do Ambiente*. Lisboa: AAFDL, 2005.

\_\_\_\_\_. *Introdução ao Direito do Ambiente*. Lisboa: AAFDL, 2012.

\_\_\_\_\_. *O Ambiente como Objecto e Os Objectos do Direito do Ambiente*. In *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*. AAFDL: Lisboa, 2005.

\_\_\_\_\_. *O Direito ao Ambiente no Brasil: Um Olhar Português*. In *Textos Dispersos de Direito do Ambiente*. AAFDL: Lisboa, 2005.

\_\_\_\_\_. *O Dom da Ubiquidade Administrativa: Reflexões sobre a Atividade Administrativa Informal*. In *Textos Dispersos de Direito Administrativo*. Lisboa: AAFDL, 2013.

\_\_\_\_\_. *Risco e Modificação do Acto Autorizativo Concretizador de Deveres de Protecção do Ambiente*. Coimbra Editora, 2007.

\_\_\_\_\_. *Sustentabilidade Ambiental: Missão Impossível?* Lisboa: ICJP, 2014. Disponível em <http://www.icjp.pt/content/sustentabilidade-ambiental-missao-impossivel>. Último acesso em 08/04/2018.

\_\_\_\_\_; FERNANDA NEVES, Ana e BITENCOURT NETO, Eurico (Coord.). *A Prevenção da Corrupção e Outros Desafios à Boa Governação da Administração Pública*. Lisboa: ICJP, 2018.

ANHAIA MELLO, José Luiz de. *O Estado Federal e suas Novas Perspectivas*. São Paulo: Max Limonad, 1960.

ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia. *República e Federação no Brasil: Traços Constitucionais da Organização Política Brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

ARAÚJO, Victor e FLORES, Paulo. *Redistribuição de Renda, Pobreza e Desigualdade Territorial no Brasil*. In Revista de Sociologia e Política. São Paulo, 2016.

ARENDT, Hannah. *Discussion Télévisée avec Roger Herrera*, out/1973, in ARENDT HANNAH, *Édifier un Monde, Interventions 1971/75*, Seuil, 2007, pág. 133. In MANUEL CUNHA, José. *Crise do Estado-Nação e Virtude do Federalismo: uma incursão por Hannah Arendt*. Revista Julgar nº. 14. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

ARENDT, Hannah. *L'Impérialisme (Les Origines du Totalitarisme)*. Paris: Fayard, 2002. P 251.

ARGENTINA. *Constitution de La Nacion Argentina* (1.994). Sítio da Constitution Society. Disponível em <http://www.constitution.org/cons/argentin.htm>. Acesso em 12 de abril de 2017.

ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. São Paulo: FAPESP, 2000.



ATALIBA NOGUEIRA, José Carlos de. *Lições de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Fadusp, 1969.

AZEVEDO, Sérgio de; DOS MARES GUIA, Regina. *Reforma do Estado e Federalismo: os Desafios da Governança Metropolitana*. In: QUEIROZ RIBEIRO, Luiz César de. *O Futuro das Metrôpoles: Desigualdades e Governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan-FASE, 2000.

BACHUR, João Paulo *Federalismo Fiscal, Atribuições Fiscais Constitucionais e Equalização Regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada*. In Revista do Serviço Público. Brasília, 2005.

BAGNAI, Alberto. *Il Decentraento in Italia: il percorso del regionalismo tra crisi econômica e crisi dela Costituzione*. In: *Associazione Italiana per lo Studio dele Assimetrie Economiche*. Università Gabrielle D'Annunzio, 2016.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1999.

BAPTISTA MACHADO, João. *Participação e Descentralização. Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Almedina, 1982.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. *Proteção do Meio Ambiente na Constituição da República*. In: XLVII Semana Jurídica da Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2009.

BARBAS HOMEM, António Pedro. *O Justo e o Injusto*. Lisboa: Associação Acadêmica, 2001.

BARBOSA RAMOS, Paulo Roberto. *Federalismo e Descentralização Territorial em Perspectiva Comparada – Os Sistemas do Brasil e da Espanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2012.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Controle Social, Informação e Estado Federal: A Interpretação das Competências Político-Administrativas Comuns, in Vinte Anos da Constituição Federal de 1.988*. Coordenação de Cláudio Pereira de Souza Neto, Daniel Sarmento e Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BAUTISTA ALBERDI, Juan. *Fundamentos da Organização Política da Argentina de 1852*. Tradução de Angela Maria Naoko Tijiva. Campinas: Editora da Unicamp, 1994.

BÉLGICA. *La Constitution Belge (1.994)*. Sítio do Senado da Bélgica. Disponível em [http://www.senate.be/doc/const\\_fr.html](http://www.senate.be/doc/const_fr.html). Acesso em 08 de abril de 2017.

BENDICHO BEIRED, José Luis. *Breve História da Argentina*. São Paulo: Ática, 1996.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BESSA ANTUNES, Paulo de. *Direito Ambiental*. 8ª Edição. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

\_\_\_\_\_. *Federalismo e Competências Ambientais no Brasil*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015.

BIEHL ORTOLAN, Marcelo Augusto. *Relações Intergovernamentais e Instrumentos de Cooperação Administrativa na Federação Brasileira*. Curitiba, 2013.

BITENCOURT NETO, Eurico. *A Administração Pública Concertada*. In AMADO GOMES, Carla; FERNANDA NEVES, Ana e BITENCOURT NETO, Eurico. (Coord.) *A Prevenção da Corrupção e outros Desafios à Boa Governação da Administração Pública*. Lisboa: ICJP, 2018. P. 18. Disponível em [https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book\\_corrupcao\\_icjp\\_3\\_2008.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/e-book_corrupcao_icjp_3_2008.pdf). Acesso em 13 de maio de 2018.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. *Estado, Governo e Sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta*. São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. *A Constituição Aberta. Temas Políticos e Constitucionais da Atualidade, com Ênfase no Federalismo das Regiões*. 2ª. Edição. São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

\_\_\_\_\_. *Política e Constituição – Os Caminhos da Democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

BORGES NETTO, André Luiz. *Competências Legislativas dos Estados-Membros*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

BOUDREAUX, Paul. *The Electoral College and its Merger Federalism*. Marquette Law Review., N°. 88, 2004.

BRANDL, Ernst e BUNGERT, Hartwin. *Constitutional Entrenchment of Environmental Protection: A Comparative Analysis of Experiences Abroad*. Harvard Environmental Law Review. V. 16. 1992.

BRASIL. Constituição de 1891. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1987.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº. 140, de 08 de dezembro de 2011.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, 1981.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 12.651, de 25 de maio de 2012. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 13.502, de 1º. de novembro de 2017. Brasília, 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 9.257, de 29 de dezembro de 2017. Brasília, 2017.

\_\_\_\_\_. Resolução Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA nº. 001, de 23 de janeiro de 1986. Brasília, 1986.

\_\_\_\_\_. Resolução Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA nº. 237, de 19 de dezembro de 1997. Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE 761680/PB. DJE 173. Publicação: 4-9-2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE 598721/SC. DJE 027. Publicação: 8-2-2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. RE 599120/RJ. DJE 021. Publicação: 4-2-2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI 903 MC/MG. Julgamento: 14-10-1993. Pleno. DJU 24-10-1997.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. ADI nº. 2.334/DF. Julgamento: 8-2-2013.

\_\_\_\_\_. Governo Federal. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2012/12/brasil-detem-segunda-maior-area-florestal-do-planeta>. Acesso em 11/04/2018.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Disponível em <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/comercioeservico/pas/analispas99.shtm>, e do sítio virtual das Nações Unidas no Brasil, <https://nacoesunidas.org/fmi-10-da-mao-de-obra-do-brasil-trocou-agricultura-pelo-setor-de-servicos-nas-ultimas-2-decadas>. Acesso em 11/04/2018.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE. Coordenadoria Geral de Observação da Terra. *Programa Amazônia – Projeto PRODES. Metodologia para o Cálculo da Taxa Anual de Desmatamento na Amazônia Legal*. São José dos Campos, 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente e Pesquisas Ambientais – MAPA. Disponível em: <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/agronegocio/175619-mapa-e-governo-de-mt-assinam-convenio-para-descentralizacao-da-fiscalizacao-de-sementes.html#.WwcN7Igy1s>. Acesso em 12 de outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. Pará. Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Governo do Estado do Pará. Disponível em <https://www.semas.pa.gov.br/2016/02/16/quatro-regioes-do-para-comecam-a-receber-qualificacao-para-descentralizacao-da-gestao-ambiental/>. Acesso em 12 de outubro de 2017.

BURGESS, Michael. *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London: Routledge, 2006.

BURGESS, Michael e GAGNON, Alain-G. *Comparative Federalism and Federation*. Toronto: University of Toronto Press, 1993.

C. NICE, David. *Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations*. New York: St. Martin's Press, 1987.

CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. 6ª. Edição. Coimbra Editora. Tomo I, 1972.

CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. Volume I. Coimbra: Almedina, 1980.

CAETANO, Marcello. *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal (Comentários à Lei nº. 9.784/1999)*. Rio de Janeiro: Lumen, 2009.

CAUPERS, João. *A Administração Periférica do Estado: Estudo de Ciência da Administração*. Lisboa: Aequitas - Editorial Notícias, 1994.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As Grandes Obras Políticas de Maquiavel a Nossos Dias*. Tradução de Lydia Christina. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Agir, 1976.

CHIAPPINELLI, John A. *The Right to a Clean and Safe Environment: a Case for a Constitutional Amendment Recognizing Public Rights in Common Resources*. Buffalo Law Review. V. 40. 1992.

CUNHA FERRAZ, Anna Cândida da. *Poder Constituinte do Estado-Membro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª. Edição. Salvador: Editora Jus Podium, 2012.

DANUSA JELINEK, Rochele. *Licenciamento Ambiental e Urbanístico para o Parcelamento do Solo Urbano*. Porto Alegre: MPRS, 2005.

DAVID PUTNAN, Robert. *Comunidade e Democracia: a Experiência na Itália Moderna*. 3ª. Edição. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

DEL VECCHIO, Giorgio. *Teoria do Estado – Tradução portuguesa de Antonio Pinto de Carvalho*. São Paulo: Saraiva, 1957.

DICK HOWARD, Arthur Ellsworth. *The Indeterminacy of Constitutions*. Wake Forest Law Review. V. 31. 1996.

DWORKIN, Ronald. *Uma Questão de Princípio*. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Articles of Confederation: March 1, 1.781*. Disponível em <https://history.state.gov/milestones/1776-1783/articles>. Acesso em 11 de abril de 2017.

ESTEVES DE OLIVEIRA, Mario. *Direito Administrativo*. Vol. I. Coimbra: Almedina, 1984.

ESPAÑA. Constitución, (1978). Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1979.

ESPANHA. *La Constitución Española*. Sítio do Congresso de Espanha. Disponível em <http://www.congreso.es/consti/>. Acesso em 05 de abril de 2017.

FALS BORDA, Orlando. *El Problema de Como Investigar la Realidad para Transformarla por la Práxis*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1989.

FARIAS, Talden. *Competência Legislativa em Matéria Ambiental*. Fórum de Direito Urbano e Ambiental. Belo Horizonte. Volume 06. Número 32, 2007.

FAVOREAU, Louis et al. *Droit Constitutionnel*. Paris: Dalloz, 1998.

FERRANDO BADIA, Juan. *El Estado Unitario, el Estado Federal y El Estado Autonomico*. Madrid: Tecnos, sem data.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Litígio Constitucional entre Estados-membro e a Competência do STF*. In Revista de Direito Administrativo, nº. 194, Out/Dez. Rio de Janeiro, 1993.

\_\_\_\_\_. *Normas Gerais e Competência Concorrente: uma Exegese do art. 24 da Constituição Federal*. In Revista Trimestral de Direito Público, Nº. 07, 1944.

FERREIRA, Pinto. *Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno*. 6ª Edição. Volume II. São Paulo: Saraiva, 1983.

FERREIRA DA CUNHA, Paulo. *Repensar a Política – Ciência e Ideologia*. 2ª Edição. Coimbra: Almedina, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 2ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 1997.



FERREIRA FILHO, Manoel G. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1992.

FERREIRA MENDES, Gilmar. GONET BRANCO, Paulo Gustavo. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERRERI MORBIDELLI, Janice Helena. *A Organicidade das Práticas Intergovernamentais na Federação Canadense como Contribuição à Federação Brasileira*. Tese de Doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. *Um Novo Pacto Federativo para o Brasil*. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

FIORI, Ana Maria; LARA, Graça e SILVA JARDIM, Simone. *25 anos – A lei que implantou nossa Política Ambiental atinge a maturidade*. In Revista Ambiente Legal. Cidadania, Sustentabilidade e Responsabilidade Social. Edição nº. 02. Jan/Mar 2006.

FLEURY, Sonia. *Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FOSSA, Enric e REQUEJO, Ferran. (Editores) *Asimetría Federal y Estado Plurinacional: El Debate sobre la Acomodación de la Diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Madrid: Trotta, 1999.

FRANCO MARTINS, Cristiano. *Princípio Federativo e Mudança Constitucional: Limites e Possibilidades na Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

FREYFOGLE, ERIC T. *Should We Green the Bill?* University of Illinois Law Review, 1992.

FERREIRA SANTOS, Juliana. *Estatísticas de Incêndios Florestais em Áreas Protegidas no Período de 1998 a 2002*. Curitiba, 2004.

FREITAS DO AMARAL, Diogo. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. 2ª Edição. Coimbra: Almedina, 1998.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2001.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Administrativo*. Volume I. 3ª Edição. Coimbra: Almedina, 2010.

FUKASE, Tadakazu. *Constitution et de Paix entre les États*. IVème Congrès Mondial de l'AIDC. Tokyo, 1995.

GABARDO, Emerson. *Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.

GAGNON, Alain-Gustave. *Quebec y el Federalismo Canadiense*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto de Estudios Sociales Avanzados, 1998.

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. *Direito Fundamental ao Ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

GOMES CANOTILHO, José Joaquim. *Direito Constitucional*. 5ª Edição. Coimbra: Almedina, 1992.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3ª Edição. Coimbra: Almedina, 1999.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993.

\_\_\_\_\_. *Direito Público do Ambiente*. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995.

\_\_\_\_\_ e MORATO LEITE, Rubens. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva. 6ª Edição, 2015.

\_\_\_\_\_ e MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa – Anotada*. 3ª. Edição. Coimbra, 1993.

\_\_\_\_\_ e MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra, 1991.

GARCIA VITTA, Heraldo. *Da Definição e da Divisão (no Direito) - Da Classificação das Competências das Pessoas Políticas e o Meio Ambiente*. Revista de Direito Ambiental. V. 10. 1998.

GILISSEN, John. *Introdução Histórica ao Direito*. 6ª. Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

GRAVELLE, Ryan K. *Enforcing the Elusive: Environmental Rights in East European Constitutions*. In Virginia Environmental Law Journal. V. 16. 1997.

GUEDES ALCOFORADO, Flávio Carneiro. *Contratualização e eficiência no setor público: as organizações sociais*. In X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, 2005.

GUERRA BELTRÃO, Antônio Figueiredo. *A Competência dos Estados Federados em Meio Ambiente a Partir da Ordem Constitucional de 1.988*. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/869>>. Acesso em 5 de março de 2016.

GUERRA DA FONSECA, Rui. *Autonomia Estatutária das Empresas Públicas e Descentralização Administrativa*. Coimbra: Almedina, 2005.

H. TRIBE, Laurence. *American Constitutional Law*. 3ª. Edição. New York: Foundation Press, 2000.

HÄBERLE, Peter. *Pluralismo y Constitución: Estudios de Teoría Constitucional de la Sociedad Abierta*. Madrid: Tecnos, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade*. Tradução de Flávio Beno Siebneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. *La Inclusión del Otro*. In *Estudios de Teoría Política*. Barcelona: Paidós, 1999.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James e JAY, John. *O Federalista*. Tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: UNB, 1984.

HARBO, Florentina. *Towards a European Federation? The EU in Light of Comparative Federalism*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005.

HERMAN V BENJAMIN, Antônio. *A Insurreição da Aldeia Global contra o Processo Civil Clássico. Apontamentos sobre a Opressão e a Libertação Judiciais do Meio Ambiente e do Consumidor*. In Milaré, Édis. *Ação Civil Pública: Lei 7.347/85 – Reminiscências e Reflexões após Dez Anos de Aplicação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991.

HORN, Hans-Rudolf. *Aspectos Sociales Intrínsecos del Derecho Contemporáneo*. In *Cuestiones Constitucionales*. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, nº. 05, 2001.

J. KRELL, Andreas. *Leis de Normas Gerais, Regulamentação do Poder Executivo e Cooperação Intergovernamental em Tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

JAMES ANTIEAU, Chester e J. RICH, William. *Modern Constitutional Law*. 2ª. Edição. St. Paul: West Group, 1997.

JUDAH ELAZAR, Daniel. *Constitutionalizing Globalization: The Postmodern Revival of Confederal Arrangements*. Lanham, Maryland: Rowan & Littlefield Publishers, 1998.

\_\_\_\_\_. *Exploring Federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1987.

KATZ, Ellis e TARR, G. Allan. *Federalism and Rights*. Boston, Rowman & Littlefield Publishers, 1996.

KINCAID, John. *Comparative Observations*. In: KINCAID, John; TARR, G. Allen (Editor). *A Global Dialogue on Federalism: Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries*. Montreal: McGill; Queen's University Press, 2005.

KELSEN, Hans. *Teoria General del Derecho y del Estado*. Tradução de Eduardo Garcia Maynes. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.

KONDER COMPARATO, Fabio. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Editora Saraiva, 3ª Edição, 2004.

LADEUR, Karl Heinz e PRELLE, Rebecca. *Environmental Assessement and Judicial Approaches to Procedural Errors: A European and Comparative Law Analysis*. Journal of Environmental Law. London: Oxford. V. 13. 2001.

LAMBERT, Jacques. *América Latina: Estruturas Sociais e Instituições Políticas*. Tradução de Lólio Lourenço de Oliveira. 2ª Edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1972.

LAMPMAN WATTS, Ronald. *Comparing Federal Systems: Second Edition*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999.

LAMY, Marcelo. *Princípio Constitucional do Estado Democrático e Direito Natural*. In Revista Internacional d'Humanitats. Barcelona: Universidade Autônoma de Barcelona. Nº. 09, 2006.

LEITÃO, Alexandra. *Contratos Interadministrativos*. Coimbra: Almedina, 2011.

LEITE FARIAS, Paulo José. *Competência Federativa e Proteção Ambiental*. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris Editor, 1999.

LEITE FARIAS, Paulo José. *Competência Comum e o Federalismo Cooperativo na Subsidiariedade do Licenciamento Ambiental*. In Revista de Informação Legislativa. V. 203. 2014.

LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. *Direito Ambiental Brasileiro*. 17ª. Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

\_\_\_\_\_. *Direito Ambiental Brasileiro*. 18ª. Edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

\_\_\_\_\_. *Direito Ambiental Brasileiro*. 23ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2015.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 14ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

LEROY, Michael. *Il Federalismo Belga*. In *I Cantieri del Federalismo in Europa*. Instituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie – ISSiRFA e Università di Roma “Tor Vergata”. Roma: Giuffrè Editore, 2007.

LIMA LOPES, José Reinaldo. *Direito e Transformação Social: Ensaio Interdisciplinar das Mudanças o Direito*. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997.

LINDGREN ALVES, José Augusto. *Os Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo: Perspectiva, 2007.

LOBO TORRES, Ricardo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 12ª Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

LOCHAK, Danièle. *Étrangers, Réfugières, Migrants: Hannah Arendt Aujourd'hui*. In KUPIEC, Anne, LEIBOVICI, Martine, MUHLMANN, Géraldine e TASSIN, Étienne. *Haanah Arendt – Crises de L'État-Nation*. Paris: Sen set Tonka, 2007.

LOCKE, John. *Second Treatise of Government*. Cap. XII. Cambridge-Indianapolis: Hackett Publishing Co. Inc., 1980.

LOEWENSTEIN, Karl. *Politica Power and the Governmental Process*. Chicago: Phoenix Books, 1965.

\_\_\_\_\_. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1965.

LOPES MEIRELLES, Hely. *Direito Municipal Brasileiro*. 6ª. Edição. São Paulo: Malheiros, 1993.

LUIZ ABRUCIO, Fernando. *Os Barões da Federação*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. Nº. 33. São Paulo, 1994.

M. BRUNER, Christopher. *Managing Corporate Federalism: the Least-bad Approach to the Shareholder Bylaw Debate*. Delaware Journal of Corporate Law. Nº. 36, 2011.

MACHADO HORTA, Raul. *A Autonomia do Estado-membro no Direito Constitucional Brasileiro: Doutrina, Jurisprudência, Evolução*. Belo Horizonte: UFMG Tese, 1964.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional*. 5ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

\_\_\_\_\_. *Estudo de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

MACNALL BURNS, Eduard. *História da Civilização Ocidental*. Porto Alegre: Ed. Globo, 1979.

MAINWARING, Scott. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Redemocratization: the case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 20ª Edição. São Paulo: Saraiva, 1990.

MARRARA DE MATOS, Thiago. *Planungsrechtliche Konflikte in Bundesstaaten: Eine rechtsvergleichende Untersuchung am Beispiel der raumbezogenen Planung in Deutschland und Brasilien*. Hamburg: Verlag Dr. Kovac, 2009.

MEDEIROS, Rui. *Comentário ao Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas*. Lisboa: Universidade Católica, 2013.



MEIRELLES TEIXEIRA, José Horácio. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Grupo Conceito, 2011.

MELLO FRANCO, Afonso Arinos de. *Algumas Instituições Políticas no Brasil e nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1975.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernanda Dias. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Constitucional*. Volume 2 – Estrutura do Estado. Sistemas Políticos. Atividade Constitucional do Estado. Fiscalização de Constitucionalidade. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2016.

\_\_\_\_\_. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

\_\_\_\_\_. *Manual de Direito Constitucional*. 2ª Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

\_\_\_\_\_. e MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo III. Coimbra Editora, 2007.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O Espírito das Leis*. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues, Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 15ª. Edição. São Paulo: Atlas, 2004.

MORAES DA SILVA, Enio. *O Estado Democrático de Direito*. In Revista de Informação Legislativa. Ano 42. Nº. 167, Jul/Set. Brasília, 2005.

MOREIRA MARCHESAN, Ana Maria; MONTEIRO STEIGLEDER, Annelise; CAPPELLI, Sílvia. *Direito Ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2004.

MOREIRA, Vital. *Administração Autônoma e Associações Públicas*. Coimbra, 1997.

MILARÉ, Édis; LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Novo Código Florestal. Comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e ao Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

NERY FERRARI, Regina Maria M. *Divisão de Competências Administrativas na Federação Brasileira e o Papel dos Municípios*. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe (Coord.). *Direito Administrativo e Integração Regional: Anais do V Congresso da Associação de Direito Público do Mercosul e do X Congresso Paranaense de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

NEURAY, Jean-François. *Droit de l'Environnement*. Bruxelles: Bruylant, 2001.

NISKANEN, William. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: University of Chicago Press, 1971 e PRZEWORSKI, Adam. *Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica*. In Revista Brasileira de Ciências Sociais. Nº. 32. São Paulo: Anpocs, 1996.

NOBRE DE MELO, Martinho. *Noção Jurídica de Descentralização*. In Revista O Direito. Lisboa: SIPEC – Sociedade Internacional de Promoção de Ensino e Cultura S/A. Ano 126º, 1994.

OLIVEIRA ANTUNES, José Manuel. *Código dos Contratos Públicos – Novo Regime de Trabalhos Complementares e Erros e Omissões*. Lisboa: Almedina, 2018.

OLIVEIRA BARACHO, José Alfredo de. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração de Estocolmo Sobre o Ambiente Humano. Estocolmo, junho de 1972.

OTERO, Paulo. *Legalidade e Administração Pública. O Sentido da Vinculação Administrativa À Juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2007.

OTERO PARGA, Milagros. *Valores Constitucionales, Introducción a la Filosofía del Derecho: Axiología Jurídica*. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, 1999.

PACHECO CASTRO, Kleber e ROBERTO AFONSO, José. *Gasto Social no Brasil Pós 1988: Uma Análise sob a Ótica da Descentralização Fiscal*. Revista de Política, Planejamento e Gestão de Saúde. ABRASCO, Nº. 01. Jul/Set, 2009.

PACHECO FIORILLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.

PACTET, Pierre. *Institutions Politiques – Droit Constitutionnel*. 19ª Edição. Paris: Dalloz, 2000.

PASSOS DE FREITAS, Vladimir. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

PEREIRA DA SILVA, Vasco. *Verde Cor de Direito - Lições de Direito do Ambiente*. Almedina, 2002.

PEREIRA MENAUT, Antonio Carlos. *Teoria Constitucional*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica Conosur Ltda., 1998.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2004: Liberdade Cultural num Mundo Diversificado*. Sakiko Fukuda-Parr (coord.). Lisboa: Mensagem Serviços de Recursos Editoriais, 2004.

POIZAT, Jean-Claude. *Hannah Arendt – Une Introduction*. Agora, 2003.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

POSADA, Adolfo. *El Regimen Municipal de la Ciudad Moderna*. Madrid: Victoriano Suarez, 1927.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. Lisboa, 1976.

PRIEUR, Michael. *Droit de l'Environnement*. 5ª. Edição. Paris: Dalloz, 2004.

PROSPERI MEYER, Regina Maria; DORA GROSTEIN, Marta e BIDERMAN, Ciro. *Aspectos Relevantes do Quadro Metropolitano Brasileiro*. São Paulo: Mimeo, 2001.

PURVIN DE FIGUEIREDO, Guilherme José. *A Propriedade no Direito Ambiental: A Dimensão Ambiental da Função Social da Propriedade*. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: ADCOAS/Ed. Esplanada, 2005.

RAMÓN RECALDE, José. *Constitución y Autonomías*. In CHUST, Manuel. (org.) *Federalismo y Cuestión Federal em España*. Castelo de la Plana: Publicacions de la Universitat Jaume I, 2004.

RAMOS TAVARES, André. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachussetts: Harvard University Press, 1971.

REBELO DE SOUSA, Marcelo. *As Formas de Organização do Estado – Unitário, Federal, Regional – e as suas Implicações ao Nível da Organização do Controlo Financeiro. A Estrutura do Estado. Jornadas da Organização Europeia de Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Funchal: Eurosai, 2001.

REIS CONDESSO, Fernando dos. *Direito Ambiental Geral*. In *Direito Do Ambiente*. Prefácio De António De Almeida Santos. Coimbra: Almedina, 2001.

RIBEIRO BASTOS, Celso Seixas. *Curso de Direito Constitucional*. 22<sup>a</sup>. Edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

RIBEIRO DE MORAES, Marcos. *As Relações Intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise económico-institucional*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2001.

RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1981.

ROBERTO BARROSO, Luís. *Direito Constitucional Brasileiro: o Problema da Federação*. Rio de Janeiro: Forense, 1982.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. 2<sup>a</sup>. Edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

ROBERT MCNEILL, John. *Something New Under the Sun: an Environmental History of the Twentieth-Century World*. W. W. Norton: 2001.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Conflicts of Interest*. In AA.VV., *Corruption and Conflicts of Interest, A Comparative Law Approach*, Studies Law

Approach, edited by Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen e Thomas Perroud, Edward Elgar Publishing, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental. Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SAX, Joseph L. *The Search for Environmental Rights*. Journal of Land Use and Environmental Law. Berkeley Law Scholarship Repository. V. 06, 1990.

SCALIA, Antonin. *A Matter of Interpretation: Federal Courts and the Law*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

SCHAPIRO, Robert. *Polyphonic Federalism: State Constitutions in the Federal Courts*. California Law Review, Nº. 87, 1999.

SCHLICHEISEN, Rodger. *The Argument for a Constitutional Amendment to Protect Living Nature*. In SNAPE, William J. Biodiversity and the Law. Washington: Island Press, 1996.

SCHWARTZ, Bernard. *O Federalismo Norte-Americano Atual*. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1984.

SEIJAS VILLADANGOS, Maria Esther. *Asymmetry as an Element of Federalism: A Theoretical Speculation Fifty Years Later. Readdress the Spanish Case*. Berlín: Springer, 2012.

\_\_\_\_\_. *Mundialización, Globalización y Asimetrías Territoriales: La Gran Paradoja*. Madrid: Uned, 2012.

\_\_\_\_\_. *Estatutización de los Derechos Sociales y Forma Territorial del Estado*. In *Derechos Sociales y Principios Rectores*. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.

SERGE RENOUX, Thierry. *Le Fédéralisme et l'Union Européenne – La Nature de la Communauté: une évolution vers l'état fédéral?* Texto apresentado no Encontro Nacional de Direito Constitucional. Instituto Pimenta Bueno, 1998.

SERNA DE LA GARZA, José Maria. *La Lógica Centralizadora del Sistema Federal Mexicano*. In VALADÉS, Diego e SERNA DE LA GARZA, José Maria (Coordenadores). *Federalismo y Regionalismo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

SILVEIRA, Patrícia. *Competência Ambiental*. Curitiba: Juruá, 2003.

STRECK, Lenio Luiz e BOLZAN DE MORAIS, José Luiz de. *Ciência Política e Teoria do Estado*. 6ª Edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVEIRA, Patrícia. *Competência Ambiental*. Curitiba: Juruá, 2003.

SIVINI FERREIRA, Helene. *Competências Ambientais*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 3ª. Edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOBREIRA FILHO, Enoque Feitosa e BEÇAK, Rubens. *Hermenêutica Jurídica*. Florianópolis: CONPEDI, 2015.

SOUZA, Celina. *Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-88*. In Revista de Sociologia e Política da Universidade Federal do Paraná: Curitiba, Nº.24, 2005.

TAVARES DA SILVA, Suzana. *A Nova Dogmática do Direito Administrativo: O Caso da Administração por Compromissos*. In *Estudos de Contratação Pública I*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América: Leis e Costumes de Certas Leis e Certos Costumes Políticos que Foram Naturalmente Sugeridos aos Americanos por seu Estado Social Democrático*. Tradução de Eduardo Brandão. 2ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TORRECILLAS RAMOS, Dircêo. *O Federalismo Assimétrico*. São Paulo: Plêiade, 1998.

TORRECILLAS RAMOS, Dircêo. *O Federalismo Assimétrico*. 2ª Edição. São Paulo: Forense, 2000.

TUSHNET, Mark V. *The Possibilities of Comparative Constitutional Law*. Yale Law Journal. V. 108. 1999.

WATSON, Alan. *Legal Transplants: na Approach to Comparative Law*. University of Georgia Press. 2ª Edição, 1993.

WIENER, Johnatan B. *Something Borrowed for Something Blue: Legal Transplants and The Evolution of Global Environmental Law*. University of California: Ecology Law Quaterly. V. 27, 2001.

Van MIHN, Tran. *Théorie Generale de l'État – Recherches sur la Notion Juridique d'État-nation*. Paris, 1980.

VALLE FIGUEIREDO, Lúcia. *Discriminação Constitucional das Competências Ambientais*. In *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo. Nº. 35. Jul/Set, 2004.



VERDUSSEN, Marc. *Constitución et Colletivités Autonomes*. IV Congresso da Associação Mundial de Direito Constitucional. Tokio, 1995.

VERGOTTINI, Giuseppe de. *Diritto Costitucionale Comparato*. 2ª. Edição. Padova: CEDAM, 1987.

VESCOVI DE ARAGÃO, Cecília. *Burocracia, Eficiência e Modelos de Gestão Pública: um Ensaio*. Revista do Serviço Público. Nº. 48. Dez 1997.

MOREIRA, Vital. *Administração Autônoma e Associações Públicas*. Coimbra, 1997.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1964.

WILLIAMSON, Edwin. *The Penguin History of Latin America*. Londres: Penguin, 1992.

ZANELA DI PIETRO. Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. 8º Edição. São Paulo: Atlas, 1997.

ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública. Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e Outras Formas*. São Paulo: Atlas, 2015.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.